# Una historia constitucional de México

*Tomo II*

**José Luis** SOBERANES FERNÁNDEZ






Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

UNA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO

*Tomo II*

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 865



Wendy Vanesa Rocha Cacho
José Antonio Bautista Sánchez
*Apoyo editorial*

Edith Aguilar Gálvez
*Elaboración de portada*

JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ

# UNA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO

*Tomo II*







UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
MÉXICO, 2019

Primera edición: 23 de julio de 2019



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-30-1970-5 (obra completa)
ISBN 978-607-30-1972-9 (tomo II)

CONTENIDO



# TOMO I

## PRIMERA PARTE
## LA INDEPENDENCIA

## Segunda parte
## FEDERALISMO

## Cuarta parte
## EL ACTA DE REFORMAS DE 1847



# TOMO II

## Quinta parte
## EL CONSTITUCIONALISMO LIBERAL

# PRESENTACIÓN

El 17 de noviembre de 2009 concluí mi segundo periodo como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Con ello cumplí diez años en el cargo, lo que, sumado a los ocho años como director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y los cinco años y medio como secretario general de la Unión de Universidades de América Latina, resultaban en casi cinco lustros en los que tuve que combinar —con mayor o menor intensidad— la actividad académica con la administrativa. Eso sí, nunca abandoné mi clase de historia del derecho en la Facultad de Derecho de la UNAM.

En noviembre de 2009 se me presentó una oportunidad estupenda en mi vida como investigador: a mis casi sesenta años, en la plenitud de mis facultades intelectuales (eso espero), con enormes experiencias en los diversos saberes de mi área de especialidad, regresé, con plena dedicación y un formidable deseo, a la vocación de toda mi vida: la investigación histórico-jurídica, en mi casa, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Así fue como asumí con gran entusiasmo esa nueva coyuntura que me daba la vida, esta vez, hasta que Dios me dé licencia.

Para alcanzar dicho propósito pensé asumir un primer proyecto de gran aliento que valiera la pena como una aportación a mi disciplina, necesariamente modesta, por tratarse de mí. Así fue como resolví llevar a cabo una historia constitucional de México desde la perspectiva de un historiador del derecho.

Pensé que más que hacer una gran obra de un solo tirón, era conveniente llevarla a cabo en cinco trancos: la Independencia, la República federal, el conservadurismo, el liberalismo y la Revolución. Quizá saldrían cinco libros. Así fue como puse manos a la obra. Solo tenía un pequeño problema: el Acta de Reformas de 1847 no cabía estrictamente en esos cinco espacios, y lo resolví al publicar un artículo en la *Revista Mexicana de Historia del Derecho* (México, segunda época, vol. XXVIII, julio-diciembre de 2013, 2014, pp. 183-214).

De esta manera, a partir de 2012 salieron los cinco libros planeados: *El pensamiento constitucional en la Independencia* (México, Instituto de Investigacio-

nes Jurídicas de la UNAM, 2012, 201 pp.); *Y fuimos una Federación. Los primeros avatares constitucionales de México 1821-1824* (prólogo de José Antonio Escudero, México, 2013, 191 pp.); *Y los conservadores tomaron el poder y cambiaron la Constitución (1836-1846)* (prólogo de Feliciano Barrios Pintado, México, 2014, 235 pp.); *Una aproximación al constitucionalismo liberal mexicano* (México, 2015, 278 pp.), *Y la Revolución se hizo Constitución* (México, 2016, 391 pp.), todos ellos publicados por el sello editorial de Porrúa.

A mis alumnos suelo decirles que la historia del derecho se construye sobre cuatro pilares: los hechos, las ideas, las normas y otras circunstancias. Esto es particularmente cierto al tratarse de la historia constitucional, y en ello me he basado para hacer este proyecto académico.

Es incuestionable que la bibliografía sobre la historia constitucional mexicana es muy abundante, más aún que contamos con aportaciones fundamentales de historiadores políticos y sociales; sin embargo, tenemos un enorme problema: se ha escrito mucha paja (*spam,* diríamos en lenguaje informático) sin fundamento documental, llena de lugares comunes y frases prosopopéyicas de adjetivos calificativos vacíos. Por no decir de las inexactitudes con que frecuentemente me encontré, no sólo en los aficionados a la historia constitucional, sino también entre los historiadores profesionales. Pero en fin, eso es lo que hay. Por eso, el criterio que siempre me guió en estos seis años fue el rigor académico. Espero haberlo logrado.

Escribir una obra con las características que pretende tener la presente tiene un problema de inicio: las dimensiones, ¿dónde empezar?, ¿dónde parar?, ¿cómo hacer para no escribir un libro tan superficial que poco sirva a los interesados o tan extenso que nunca se termine? He procurado, con todo el subjetivismo inherente, buscar un equilibrio con el propósito de preparar un trabajo que verdaderamente sirva. Durante todos estos años, al redactar estas páginas, siempre he tenido la duda de sus dimensiones. Válgame como excusa que siempre tuve y tengo la esperanza de que aparezcan otras plumas más cualificadas que corrijan o amplíen lo aquí escrito.

No soy tan zafio para negar mis errores y desaciertos, pero yo siempre he pensado que vale la pena arriesgarse y tratar de cruzar el Rubicón, con la esperanza de que otros especialistas más calificados que uno me corrijan y mejoren. Yo me quedaré muy contento al saber que he colaborado con un modesto grano de arena en la construcción del magnífico edificio de la historia constitucional de México.

He cerrado el proyecto, lo he reunido y he homogenizado los cinco libros y el artículo en un solo volumen, que es el presente, al cual he puesto el título de *Una historia constitucional de México*, para lograr los objetivos primeros

y dar la necesaria visión de conjunto en este importante tema, para someterlo a la benevolencia, no sólo de los lectores especializados, sino del gran público. Espero haberlo conseguido.

No me resta sino agradecer a todas aquellas personas que colaboraron conmigo en estos seis años para lograr este proyecto, sin cuya valiosa ayuda hubiera sido imposible sacarla adelante, y especialmente a Alonso Rodríguez Moreno, Lourdes Mendieta, Daniel Rocha, Marco Antonio García Pérez y Fernanda Romo.

José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ

Coyoacán, verano de 2019

# Quinta parte

# EL CONSTITUCIONALISMO LIBERAL

## Capítulo décimo quinto

# PROLEGÓMENOS AL CONSTITUCIONALISMO LIBERAL MEXICANO

## I. El Plan de Ayutla

El 1 de marzo de 1854 en el pueblo de Ayutla, distrito de Ometepec, actual estado (entonces departamento) de Guerrero, convocados por el coronel Florencio Villarreal, se reunieron un conjunto de militares, para pronunciarse en contra del gobierno dictatorial que desde el 17 de marzo del año anterior ejercía el general Antonio López de Santa Anna en nuestro país, para lo cual proclamaron el correspondiente *Plan*, que, según la costumbre llevaba el nombre de esa población; es decir, Ayutla; ahí se señalaba:

> Que la permanencia de don Antonio López de Santa Anna en el poder es un amago constante para las libertades públicas, puesto que con el mayor escándalo, bajo su gobierno se han hollado las garantías individuales que se respetan aun en los países menos civilizados:
>
> Que los mexicanos, tan celosos de su libertad, se hallan en el peligro inminente de ser subyugados por la fuerza de un poder absoluto ejercido por el hombre a quien tan generosa como deplorablemente confiaron los destinos de la patria:
>
> Que bien distante de corresponder a tan honroso llamamiento, solo ha venido a oprimir y vejar a los pueblos, recargándolos de contribuciones onerosas, sin consideración a la pobreza general, empleándose su producto en gastos superfluos, y formar la fortuna, como en otra época, de unos cuantos favoritos:
>
> Que el plan proclamado en Jalisco —Plan del Hospicio—, y que le abrió las puertas de la República, ha sido falseado en su espíritu y objeto, contrariando el torrente de la opinión, sofocada por la arbitraria restricción de la imprenta:
>
> Que ha faltado al solemne compromiso que contrajo con la nación al pisar el suelo patrio, habiendo ofrecido que olvidaría resentimientos personales, y jamás se entregarla en los brazos de ningún partido:
>
> Que debiendo conservar la integridad del territorio de la República, ha vendido una parte considerable de ella, sacrificando a nuestros hermanos de

la frontera del Norte, que en adelante serán extranjeros en su propia patria, para ser lanzados después como sucedió a los californios:

Que la nación no puede continuar por más tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, ni dependiendo su existencia política de la voluntad caprichosa de un solo hombre:

Que las instituciones republicanas son las únicas que convienen al país, con exclusión absoluta de cualquier otro sistema de gobierno:

Y por último, atendiendo a que la independencia nacional se halla amagada, bajo otro aspecto no menos peligroso, por los conatos notorios del partido dominante levantado por el general Santa Anna: usando de los mismos derechos de que usaron nuestros padres en 1821 para conquistar la libertad, los que suscriben proclaman y protestan sostener hasta morir, si fuese necesario,

Acordaron el siguiente plan:

1º Cesan en el ejercicio del poder público don Antonio López de Santa Anna y los demás funcionarios que, como él, hayan desmerecido la confianza de los pueblos, o se opusieran al presente plan.

2º Cuando este haya sido adoptado por la mayoría de la nación, el general en jefe de las fuerzas que lo sostengan, convocará un representante por cada Estado y Territorio, para que reunidos en el lugar que estime conveniente, elijan al presidente interino de la República, y le sirvan de consejo durante el corto periodo de su encargo.

3º El presidente interino quedará desde luego investido de amplias facultades para atender a la seguridad e independencia del territorio nacional, y a los demás ramos de la administración pública.

4º En los Estados en que fuere secundado este plan político, el jefe principal de las fuerzas adheridas, asociado de siete personas bien conceptuadas que elegirá el mismo, acordará y promulgará, al mes de haberlas reunido, el Estatuto provisional que debe regir en su respectivo Estado o Territorio, sirviéndole de base indispensable para cada Estatuto, que la nación es y será siempre una, sola, indivisible e independiente.

5º A los quince días de haber entrado en sus funciones el presidente interino, convocará el Congreso extraordinario, conforme a las bases de la ley que fue expedida con igual objeto en el año de 1841, el cual se ocupe exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de República representativa popular, y de revisar los actos del Ejecutivo provisional de que se habla en el art. 2º.

6º Debiendo ser el ejercito el apoyo del orden y de las garantías sociales, el gobierno interino cuidará de conservarlo y atenderlo, cual demanda su noble instituto, así como de proteger la libertad del comercio interior y exterior, expidiendo a la mayor brevedad posible los aranceles que deben observarse, rigiendo entretanto para las aduanas marítimas el publicado bajo la administración del señor Ceballos.

7º Cesan desde luego los efectos de las leyes vigentes sobre sorteos y pasaportes, y la gabela impuesta a los pueblos con el nombre de capitación.

8°. Todo el que se oponga al presente plan, o que prestare auxilios directos a los poderes que en el se desconocen, será tratado como enemigo de la independencia nacional.

9º Se invita a los Exmos. señores generales don Nicolás Bravo, don Juan Álvarez y don Tomas Moreno, para que, puestos al frente de las fuerzas libertadoras que proclaman este plan, sostengan y lleven a efecto las reformas administrativas que en el se consignan, pudiendo hacerle las modificaciones que crean convenientes para el bien de la nación.

Once días después, ahora en el puerto de Acapulco, otro grupo de militares, por invitación del coronel Rafael Solís, manifestaron que habían recibido del coronel Florencio Villarreal una invitación a adherirse al Plan de Ayutla, pero consideraban importante invitar al coronel Ignacio Comonfort, quien se encontraba en dicho puerto, a sumarse al levantamiento; una vez incorporado al complot, expresó que él consideraba que se deberían hacer algunos cambios al mencionado Plan:

con el objeto de que se mostrara a la Nación con toda claridad, que aquellos de sus buenos hijos que se lanzaban es esta vez los primeros a vindicar sus derechos tan escandalosamente conculcados, no abrigaban ni la más remota idea de imponer condiciones a la soberana voluntad del país, restableciendo por la fuerza de las armas el sistema federal, o restituyendo las cosas al mismo estado en que se encontraban cuando el plan de Jalisco se proclamó; pues todo lo relativo a la forma en que definitivamente hubiere de constituirse la Nación, deberá sujetarse al Congreso, que se convocará con ese fin, haciéndolo así notorio muy explícitamente desde ahora.

Lo cual fue aceptado por todos los involucrados, acordándolo que denominó Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, que era algo mucho más estructurado, quedando en este tenor:

1º Cesan en el ejercicio del poder público, el Excmo. señor general Antonio López de Santa Anna y los demás funcionarios que como él hayan desmerecido la confianza de los pueblos, o se opusieran al presente plan.

2º Cuando éste hubiera sido adoptado por la mayoría de la Nación, el general en jefe de las fuerzas que lo sostengan, convocará un representante por cada Departamento y Territorio de los que hoy existen, y por el Distrito de la capital, para que reunidos en el lugar que estime oportuno, elijan Presidente interino de la República y le sirvan al Consejo durante el corto periodo de su cargo.

3º El Presidente Interino, sin otra restricción que la de respetar inviolablemente las garantías individuales, quedará desde luego investido de amplias

facultades para reformar todos los ramos de la Administración Pública, para atender la seguridad e independencia de la Nación, y para promover cuanto conduzca a su prosperidad, engrandecimiento y progreso.

4º En los Departamentos y Territorios en que fuere secundado este plan político, el jefe principal de las fuerzas que lo proclamaren, asociado de cinco personas bien conceptuadas, que eligirá él mismo, acordará y promulgará al mes de haberlas reunido, el Estatuto provisional que debe regir a su respectivo Departamento o Territorio, sirviendo de base indispensable para cada Estatuto, que la Nación es y será una, sola, indivisible e independiente.

5º A los quince días de haber entrado a ejercer sus funciones el Presidente Interino, convocará a un Congreso extraordinario, conforme a las bases de la ley que fue expedida con igual objeto en diez de diciembre de 1841, el cual se ocupará exclusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular, y de revisar los actos del actual Gobierno, así también como los del Ejecutivo Provisional de que habla el artículo 2º. Este Congreso Constituyente, deberá reunirse a los cuatro meses de expedida la convocatoria.

6º Debiendo ser el Ejército el defensor de la independencia y el apoyo del orden, el Gobierno Interino cuidará de conservarlo y atenderlo, cual demanda su noble instituto.

7º Siendo el comercio una de las fuentes de la riqueza pública, y uno de los más poderosos elementos para los adelantos de las naciones cultas, el Gobierno Provisional se ocupará desde luego de proporcionarle todas las libertades y franquicias que a su prosperidad son necesarias, a cuyo fin expedirá inmediatamente el arancel de aduanas marítimas y fronterizas que deberá observarse, rigiendo entre tanto el promulgado durante la Administración del señor Ceballos, y sin que el nuevo que haya de sustituirlo pueda bastarse bajo un sistema menos liberal.

8º Cesan desde luego los efectos de las leyes vigentes sobre sorteos, pasaportes, capitación, derecho de consumo y los de cuantas se hubieren expedido, que pugnan con el sistema republicano.

9º Serán tratados como enemigos de la independencia nacional, todos los que se opusieren a los principios que aquí quedan consignados, y se invitará a los Excmos. señores generales don Nicolás Bravo, don Juan Álvarez y don Tomás Moreno, a fin de que se sirvan adoptarlos, y se pongan al frente de las fuerzas libertadoras que los proclaman, hasta conseguir su completa realización.

10º Si la mayoría de la Nación juzgara conveniente que se hagan algunas modificaciones a este plan, los que suscriben protestan acatar en todo tiempo su voluntad soberana

No estamos en presencia de un plan o pronunciamiento más de los muchos, muchísimos, planes, proclamas y convenios sufridos por nuestra atribulada patria en los anteriores veintitrés años, no; Ayutla-Acapulco fue

el parteaguas de nuestra historia en el siglo XIX; era el "acta de defunción" del centralismo y al mismo tiempo el "acta de nacimiento" del liberalismo mexicano y el Estado que a partir de ahí se forjó.

De los tres generales convocados para encabezar el movimiento armado fue Juan Álvarez, auxiliado por Comonfort, quien finalmente lo llevó a cabo. El levantamiento militar rápidamente fue secundado por varios jefes militares en todo el territorio nacional, como Epitafio Huerta, Juan José de la Garza, Santos Degollado, Miguel Negrete, Santiago Vidaurri, Vicente Vega e Ignacio de la Llave; pero sobro todo distinguidos liberales —moderados o puros [exaltados]— se fueron sumando, algunos de los cuales ya habían tenido una participación en la vida política del país durante los años precedente; otros aquí se estrenaron: Luis de la Rosa, José Fernando Ramírez, Ezequiel Montes, José María Lafragua, Manuel Doblado, Manuel Siliceo, Manuel Payno, Mariano Riva Palacio, Joaquín Angulo, Valentín Gómez Farías, Benito Juárez, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez, Miguel Lerdo de Tejada, Juan Bautista Morales, Guillermo Prieto, Juan Antonio de la Fuente, Ponciano Arriaga, Francisco Zarco, Jesús González Ortega, José María Mata y Porfirio Díaz.[957]

Como era de esperarse, se fueron manifestando los pronunciamientos a favor del Plan de Ayutla-Acapulco a lo largo y ancho del territorio nacional; José Ramón Malo[958] relata que el 8 de agosto de 1855 amaneció la ciudad de México con la noticia de que Santa Anna se marchaba, y al día siguiente, a las 9 de la mañana, salió para Veracruz, con el fin de embarcarse para su último exilio el 17 de agosto —primero a La Habana y luego a Cartagena de Indias— y le encargó el gobierno a un triunvirato integrado por el presidente del Supremo Tribunal de la Nación y los generales Mariano Salas y Martín Carrera; el día 11, a las 14 horas, se pronunció La Ciudadela de la misma capital; el día 14 se reunieron cincuenta representantes de los diversos departamentos y nombraron presidente interino al general Martín Carrera, quien rindió juramento el 14, pero como dice el propio Malo, no obtuvo el apoyo ni de la prensa ni de los levantados en armas, por lo cual renunció el 12 de septiembre,[959] y el país se quedó sin un gobierno nacional, ya que solo continuaron las autoridades del Distrito Federal.

[957] Hay un libro particularmente interesante que nos informa de ésta, la llamada "Generación del 57": *Liberales ilustres mexicanos de la Reforma y la Intervención*, publicado originalmente en 1890 y reeditada facsimilarmente en 2006, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Miguel Ángel Porrúa, 440 pp.

[958] *Cfr. Dario de sucesos notables de don José Ramón Malo (1854-1864),* arreglados y anotados por el P. Mariano Cuevas, S. J., México, Patria, 1948, t. II, p. 429.

[959] Todavía tuvo el ánimo de convocar el 20 de agosto a un congreso constituyente, convocatoria que evidentemente no tuvo ningún efecto.

Por otro lado, el 24 de septiembre el general Juan Álvarez, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo cinco del Plan de Acapulco, expidió un decreto, publicado el 27 del mismo mes, en el que convocaba a la junta de representantes en Cuernavaca para el 4 de octubre de 1855, a la cual denominó Consejo de Gobierno, con el propósito de nombrar presidente interino junto con designar a quienes serían los mencionados representantes; de ese Consejo salió electo presidente interino el propio Juan Álvarez, el cual escogió un gabinete integrado por liberales puros: Melchor Ocampo en Relaciones, Benito Juárez en Justicia, Guillermo Prieto en Hacienda e Ignacio Comonfort en Guerra.

El 17 de octubre de 1855, en la ciudad de Cuernavaca, el presidente interino, Juan Álvarez, expidió un decreto, en el que convocaba "un congreso estraordinario, para que constituya libremente á la nacion bajo la forma de República democrática representativa", sobre la base de la legislación electoral de diciembre de 1841; es decir, indirecta, a través de tres instancias: juntas primarias, secundarias y de estado. Se reconocían 28 entidades: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Sierra Gorda, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Isla del Carmen y Zacatecas. Se excluía del voto pasivo a todos los miembros del clero, no solo regular, como se había estilado en los últimos tiempos.

Las juntas primarias se celebrarían el 16 de diciembre de 1855, las secundarias el 23 del mismo mes y las de estado el 6 de enero de 1855. Se nombraría un diputado por cada cincuenta mil habitantes o fracción que excediera de veinticinco mil, y si en un estado o territorio no alcanzara dichas cifras, al menos tendrían un diputado.

El Congreso se reuniría en la ciudad de Dolores Hidalgo, Guanajuato; la primera junta preparatoria se debía celebrar el 14 de febrero de 1856, y la última el día 17, abriría sus sesiones al día siguiente, como en efecto así se llevó a cabo, salvo lo de la sede. El Congreso no tendría más funciones que emitir la Constitución y las leyes orgánicas de la misma, así como la revisión de los actos de la última dictadura de Santa Anna y los del gobierno provisional surgido de Ayutla-Acapulco, para lo cual contarían con un año para llevar a cabo su misión.[960] Al entrar en funciones, los diputados constituyentes tenían que jurar acatar el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco.

[960] El 22 de diciembre de 1856, el diputado Isidoro Olvera propuso derogar el artículo 70 de la Convocatoria y prorrogar el Congreso Constituyente hasta que entrara en funciones la primera legislatura.

Como se entenderá, era un tanto absurdo convocar el Congreso Constituyente en Dolores Hidalgo, que realmente era un pueblo y carecía de la infraestructura necesaria para llevar a cabo esa encomienda; por ello, en un decreto del 26 de diciembre de 1855, el presidente sustituto, Ignacio Comonfort, reformó el artículo 66 de la Convocatoria —que señalaba la sede del Constituyente—, y determinó que fuera en la ciudad de México.

El 8 de diciembre de 1856, el presidente interino expidió un decreto que derogaba al de 7 de octubre pasado, el cual facultaba al Consejo de Gobierno para nombrar presidente sustituto; decidió retirarse "temporalmente" del gobierno y nombraba presidente sustituto al ya general Ignacio Comonfort, con fundamento en el Plan de Ayutla-Acapulco, el cual rindió juramento el 11 del mismo mes de diciembre de 1855; esta decisión la ratificó el Congreso Constituyente el 23 de febrero de 1856.

Comonfort nombró su gabinete integrado por liberales moderados: Luis de la Rosa en Relaciones Exteriores, Ezequiel Montes en Justicia, José María Lafragua en Gobernación, José María Yáñez en Guerra y Manuel Payno en Hacienda, aunque durante su administración hizo muchos cambios y con personas de distintas tendencias.

El gobierno surgido del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, no se limitó a las cuestiones de la ordinaria administración pública, sino que comenzó con una serie de medidas legislativas encaminadas a lograr la reforma liberal en México. De las más importantes de ellas nos ocuparemos brevemente en los siguientes párrafos.

## II. La Ley Juárez

Como hemos venido señalando, nos situamos en presencia de un relevo generacional, en estos momentos que estamos reseñando se hicieron del poder aquellos que son conocidos como los "liberales puros", que aunque algunos de ellos ya habían participado en la vida pública del país, sobre todo en labores legislativas, lo habían hecho de manera individual; ahora lo hacían como grupo político, como partido político, y eran conscientes de ello; por ello se pusieron manos a la obra y expidieron una serie de disposiciones legales tendentes a hacer realidad el proyecto de nación, que no era otro que el de la secularización de la sociedad, las llamadas *Leyes de Reforma*.

La primera de estas Leyes de Reforma fue la *Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios*, fechada el 23 de noviembre de 1855, conocida también como *Ley Juárez*, ya que aunque fue expedida por el general Juan Álvarez, en su calidad de presidente interino y con fundamento en el Plan de Ayutla-Acapulco, parece que fue

redactada por el ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Benito Juárez.[961] Por Decreto del Congreso Constituyente del 16 de abril de 1856 se aprobó el mencionado ordenamiento.

En primer lugar, diremos que se trataba de una norma legal provisional, ya que como señalaba su artículo primero, se expedía "Entretanto se arregla definitivamente la administración de justicia en la nación". También comentaremos que abrogaba toda la legislación en la materia expedida por el gobierno santannista, particularmente: *Bases para la Administración de la República, hasta la Promulgación de la Constitución, Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo* y su *Reglamento, Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia* y *Ley para el Arreglo en lo Judicial, Gubernativo y Administrativo en la Negociación de Minería*.[962] Como en otras leyes similares, no era únicamente orgánica de tribunales, sino también contenía normas procedimentales.

Luego, llama la atención que se plantea una nueva Suprema Corte. Recordemos cómo el 15 de marzo de 1825 se instaló por vez primera la Suprema Corte de Justicia de la Nación[963] y de una manera notable, a pesar de golpes de Estado, cambios de forma de gobierno y de diversas Constituciones, permaneció —con sus bajas y sus altas— el mismo alto tribunal, hasta la Ley que estamos comentando, en donde se dispuso la erección de una nueva Corte, ahora integrada con nueve ministros (en vez de los once que se previeron en 1824), cinco suplentes[964] (que no se previeron en 1824) y se aumentaba de uno a dos fiscales. Los integrantes de esta nueva Corte serían nombrados por el gobierno interino y permanecerían hasta que la Constitución próxima a aprobarse resolviera lo conducente, cuestión a la que volveremos más adelante.

Otra cuestión fundamental fue la creación del Tribunal Superior de Justicia del Distrito, ya que hasta ese momento, quien hacía sus veces era la Suprema Corte de Justicia, como lo había resuelto el Congreso de la Unión en Decreto del 12 de mayo de 1826. Este Tribunal Superior del Distrito se integraría con cinco magistrados y dos fiscales.

[961] Sugerimos la lectura del libro que preparamos con el profesor Víctor Fairén Guillén: *La administración de justicia en México en el siglo XIX*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1993, 549 pp.

[962] *Cfr.* nuestro trabajo "El derecho en la dictadura de 1853-1855", *Medio siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, 1991, pp. 877-899.

[963] *Cfr.* nuestro libro *El Poder Judicial Federal en el siglo XIX, cit.*.

[964] Por Decreto del 15 de febrero de 1856 se aumentó a nueve el número de suplentes, y por Decreto del 13 de marzo del mismo año se incrementó el número de suplentes a doce. Por Decreto del 25 de abril de 1856 se crearon además cuatro plazas de ministros supernumerarios, para suplir a los numerarios en sus faltas, tanto temporales como definitivas.

Por último, mencionaremos el tema de los fueros. Como es de todos sabido, uno de los temas torales del pensamiento liberal es el de la igualdad de los ciudadanos frente a la ley, de tal suerte que en un régimen liberal no tiene sentido la existencia de tribunales especiales (ojo, no decimos especializados) también llamados de fuero, los que tuvieron una fuerte presencia en nuestra patria durante la época colonial.[965] Al advenimiento del Estado liberal y democrático de derecho, primeramente con la Constitución de Cádiz de 1812, se trató de suprimir todos esos tribunales especiales, subsistiendo únicamente los relativos a los fueros militar y eclesiástico, y en ocasiones los de minería y comercio. Ahora, con la Ley Juárez se acotaban los fueros militar y eclesiástico, quitándoles la jurisdicción civil y dejando únicamente la penal; asimismo, se extinguió el Tribunal Mercantil.

Sobre este último particular, el arzobispo de México, José Lázaro de la Garza y Ballesteros, el 27 del mismo mes de noviembre (y después el obispo de Michoacán, Clemente de Jesús Munguía) presentó una formal protesta al gobierno nacional por la anterior Ley, particularmente por los artículos 42, 44 y 4o. transitorio; es decir, el fuero eclesiástico en materia civil, a lo cual le contestó el ministro de Justicia, Benito Juárez, señalándole:

> S.E. (se refiere al presidente interino) está profundamente convencido de que la ley que ha expedido sobre administración de justicia, en materia alguna toca punto de religion, pues en ella no ha hecho otra cosa que *restablecer en la sociedad la igualdad de derechos y consideraciones,* desnivelada por gracia de los soberanos que, para concederla, consultaron los tiempos y las circunstancias.

A mayor abundamiento, informaba el Ministerio de Justicia, en comunicación del 17 de enero de 1856,[966] "que algunos eclesiásticos… han predicado y predican la sedición contra el gobierno… que han convocado á sus feligreses para que en masa se rebelen contra las autoridades constituidas…".

Aunque no directamente relacionado con lo anterior, juzgamos oportuno mencionar el Decreto del Gobierno nacional, del 31 de marzo del mismo año, en el que se resolvió que los gobernadores de Puebla y Veracruz, junto con el jefe político de Tlaxcala, intervinieran los bienes eclesiásticos de la diócesis de Puebla como sanción al clero poblano por haber fomentado la sublevación encabezada por el general Antonio Haro y Tamariz en

[965] *Cfr.* nuestro libro *Los tribunales de la Nueva España. Antología*, México, UNAM, 1980, 367 pp.

[966] *Cfr.* Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República,* México, Imprenta del Comercio, 1877, t. VIII, p. 29.

contra del gobierno recién constituido y con objeto de indemnizar a las víctimas (empezando por el propio gobierno) de dicha sublevación; el obispo de Puebla, Pelagio Antonio Labastida y Dávalos, fue desterrado por el mismo motivo. Este personaje fue muy importante en los años por venir, como tendremos oportunidad de verlo más adelante.

Es importante traer a colación el Decreto del presidente Ignacio Comonfort, del 26 de abril de 1856, que, fiel a su vena liberal, derogó otro dado por López de Santa Anna el 26 de julio de 1854, que a su vez derogaba la Ley del 6 de noviembre de 1833, que suprimía las leyes civiles que imponían cualquier género de coacción para el cumplimiento de los votos monásticos; o sea que dejaba a los religiosos y religiosas en libertad para continuar o no en el claustro y obedecer a sus superiores.

## III. El Estatuto Orgánico Provisional

Estando trabajando a plenitud el Congreso Constituyente, no deja de llamar la atención que el gobierno se preocupara por emitir un *Estatuto Orgánico Provisional*, como lo hizo el presidente sustituto Ignacio Comonfort el 15 de mayo de 1856; más aún que ese gobierno no era el resultado de un proceso electoral, sino producto de una revolución armada; sin embargo, después del desaseo constitucional que representó la última dictadura de Santa Anna, era evidente que había que poner un principio de orden al respecto, más aún que todavía tardarían varios meses en concluir la nueva Constitución.

De dicho Estatuto nos llaman la atención dos puntos: lo relativo a la minuciosa reglamentación de las cuestiones de nacionalidad y ciudadanía, así como lo relacionado con las garantías individuales. De este último punto, recordemos cómo era una "asignatura pendiente" el tema del desarrollo legislativo de los derechos humanos, aunque por la transitoriedad del Estatuto no se podía dar grandes frutos al respecto.

Relató José María Lafragua, en su calidad de secretario de Gobernación, en la *Exposición sobre el Estatuto Orgánico de la República,*[967] fechada el 20 de ese mismo mes de mayo, cómo desde el 22 de diciembre de 1855, en el *Programa* administrativo formado por esa dependencia se había ofrecido la publicación de un Estatuto y una Ley de Garantía Individuales, que desde finales del mismo mes de septiembre se había formulado el correspondiente proyecto —recordemos que Lafragua ya había presentado un proyecto de

[967] *Cfr. El archivo mexicano. Colección de leyes, decretos, circulares y otros documentos*, México, Imp. de Vicente G. Torres, 1856, t. II, pp. 78-94.

ley de garantías individuales ente el Congreso Constituyente de 1847—, pero ante la situación tan complicada que vivía en esos momentos la nación, el Consejo de Ministros no tuvo materialmente tiempo sino para ocuparse de enfrentar los diversos levantamientos; esta situación se prolongó hasta marzo de 1856, cuando se sometió al debate de ese órgano colegiado, el cual concluyó su trabajo el 15 de mayo; aunque ya estaba trabajando el Congreso Constituyente, no se sabía cuándo terminaría su labor. El propio Lafragua señaló para la redacción del mismo Estatuto que se inspiró en la Constitución de 1824 y en las Bases Orgánicas de 1843. Como señalamos antes, el Estatuto llevaba como fecha de promulgación el 15 de mayo, aunque no fue publicado hasta el día 25.

El 4 de junio de 1856, los diputados constituyentes Escudero, Llano y otros, presentaron una propuesta para anular el Estatuto Provisional, al considerar que reconocía menos derechos que las Bases Orgánicas y que era contrario a varios puntos del Plan de Ayutla, que consideraban como la ley suprema del país; después de un debate se acordó enviarlo a una comisión especial para que lo revisara, pero la Comisión nunca presentó el dictamen correspondiente, y por lo tanto rigió el Estatuto hasta la promulgación de la Constitución definitiva.

## IV. La Ley Lerdo

Llegamos a otro de los postulados fundamentales del liberalismo mexicano: el relativo a los bienes de manos muertas. Dice el *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense* de Joaquín Escriche, *con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel*:[968] "Manos muertas. Los poseedores de bienes en quienes se perpetúa el dominio de ellos por no poder enagenarlos ó venderlos. De esta clase son las comunidades y mayorazgos".

Dicho en otras palabras, los bienes en manos muertas eran aquellos pertenecientes a las comunidades (civiles y eclesiásticas), que por tal motivo salían del comercio (en México ya no existían mayorazgos). Ello acarreaba, de acuerdo con el pensamiento liberal, un doble problema: la existencia de un patrimonio inmobiliario, al parecer de grandes dimensiones, producto de donaciones resultantes de la religiosidad de los individuos, particularmente en la época virreinal, que no podía ser enajenado —pasaba a manos muertas—, y por ello frenaba el desarrollo económico del país, junto con el

[968] Edición facsimilar tomada de la de 1837, con estudio introductorio de María del Refugio González, México, UNAM, 1993, p. 416.

hecho de que por ese motivo las comunidades religiosas se habían convertido en una fuerza política, económica y social capaz de enfrentar al Estado, y por ende un serio obstáculo al proyecto de secularización de la sociedad. Aparte, otro aspecto no menos importante: ante la quiebra financiera del Estado durante los primeros años de vida independiente, los bienes de la Iglesia eran un fruto muy apetecible para superar ese quebranto económico; independientemente de que cualquier forma de enajenación de propiedad raíz implicaba la generación de tributos al Estado.[969]

En otra oportunidad nos hemos ocupado con más detenimiento del tema de los bienes de manos muertas y de los intentos de desamortización y expropiación de bienes eclesiásticos en el siglo XIX,[970] por lo cual no insistiremos más en esta ocasión; solamente queremos destacar que en la prerreforma liberal de Gómez Farías (1833-1834) prácticamente no se abordó el tema de los bienes de la Iglesia (las preocupaciones de estos primeros liberales iban por otros derroteros); posteriormente hubo algunos intentos, sobre todo de gobiernos conservadores, por empezar a controlar tales patrimonios inmobiliarios; la intentona más seria en este sentido, anterior a 1856, fue que a propuesta del vicepresidente Gómez Farías, analizada en el anterior capítulo, el 11 de enero de 1847 se expidió una *Ley que autoriza al gobierno para proporcionarse hasta quince millones de pesos, con hipoteca ó venta de los bienes de manos muertas,* con el fin de sostener la guerra con los Estados Unidos, la cual fue completada por el reglamento correspondiente, del 15 del mismo mes; el 4 de febrero se promulgó la *Ley que establece una Junta de Hacienda para la realización de bienes eclesiásticos,* intento que no se llevó a cabo, pues para finales de marzo de 1847 (cuando asumió la presidencia de la República el general López de Santa Anna, o sea, la dejó Gómez Farías), el Congreso, por Ley del 28 de marzo, implícitamente derogó la mencionada Ley del 11 de enero del mismo año, lo que hizo expreso el presidente en Decreto del 29 de mismo mes de marzo.

Así llegamos al 25 de junio de 1856, en que el presidente sustituto, Ignacio Comonfort, con fundamento en el Plan de Ayutla-Acapulco, promulgó el *Decreto del Gobierno sobre Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas que Administren como Propietarios las Corporaciones Civiles ó Eclesiásticas de República,* conocido también como *Ley Lerdo,* ya que al parecer fue de la autoría del entonces ministro de Hacienda y Crédito Público, Miguel Lerdo de Tejada.[971] La

[969] *Cfr.* Martínez de Codes, Rosa María, *Los bienes nacionales de origen religioso en México (1833-2004)*, México, UNAM, 2007, p. 88.

[970] *Cfr. Los bienes eclesiásticos en la historia constitucional de México*, México, UNAM, 2000, 104 pp.

[971] Por Decreto del 28 de junio de 1856, el Congreso Constituyente ratificó el Decreto del Ejecutivo mencionado. El 30 de julio siguiente se expidió el correspondiente reglamento, y

exposición de motivos del Decreto era muy sencilla: "Uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nacion, es la falta de movimiento ó libre circulacion de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública".

¿Qué se debería entender por "corporaciones civiles y eclesiásticas"? Nos lo responde el artículo tres del Decreto: comunidades religiosas, tanto de hombres como mujeres (lo que generalmente se conoce como "órdenes religiosas"), cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tuvieran el carácter de perpetua o indefinida.

Es importante destacar que no se trataba de expropiación o nacionalización, sino de sacar los bienes raíces de mano muerta; por lo tanto, quienes tenían derecho de adquirir tales bienes eran, en primer lugar, los que los tenían arrendados u ocuparan a título de enfiteusis, en el valor equivalente al alquiler anual o canon anual del censo enfitéutico, entendido que éste correspondía al seis por ciento del valor total de la finca (un ejemplo: si por arrendar una finca se pagaban 100 pesos anuales, se entendería que la misma costaría 1,666.66 pesos). Ahora bien, si en ese momento no estaba arrendada la finca y no se hubiera vendido, se procedería a subastarla en pública almoneda.

En efecto, si una finca no estuviera arrendada o dada en censo enfitéutico, o al arrendador o al censuatario no les interesara, se podía vender directamente por la corporación, aunque hubo casos de simulación en que algunos testaferros se prestaron a ello; por ello se tuvieron que declarar nulas las cláusulas que obligaban a los adquirentes a devolver las fincas a la corporación vendedora.

Evidentemente, el artículo 25 de la Ley Lerdo prohibía que cualquier corporación civil o eclesiástica tuviera capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar bienes raíces en lo futuro, excepto aquellos directamente comprometidos con su objeto social, que a continuación se mencionan.

No deberían desamortizarse los edificios destinados al servicio de las corporaciones, como conventos, palacios episcopales, palacios municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, correccionales, casas de beneficencia, casas curales o del capellán; tratándose de bienes municipales, se exceptuaban también los edificios, los ejidos y los terrenos destinados al servicio público de la población.

posteriormente se expidieron varias normas aclarando o precisando el contenido de la Ley de Desamortización.

Respecto a los bienes de comunidades indígenas, éstos también se desamortizaron; en caso de no estar arrendados —ya que en esa circunstancia el arrendatario tenía prioridad— deberían repartirse entre los miembros de una comunidad, lo mismo que tratándose de los excedentes de los fundos legales de los municipios (los llamados "propios").

El problema fue que de acuerdo con el derecho común de esa época, al no establecerse con precisión la entrada en vigencia automática en todo el territorio nacional, se tenía que aplicar la entrada en vigencia sucesiva, que se iba ampliando un día por cada cinco leguas[972] (luego se señalaron veinte kilómetros), lo que provocó que muchas corporaciones tomaran providencias antes que llegara el término legal de entrada en vigencia, y cambiaron de propietario sus fincas a favor de un prestanombre o testaferro.

Nos informa Jacqueline Covo[973] "que los liberales supieron, en general, aprovechar la oportunidad que se les brindaba para redondear su patrimonio", y da unos ejemplos, fundamentándose en la *Memoria* que presentó Miguel Lerdo de Tejada como secretario de Hacienda Pública en 1857. El propio don Miguel adquirió bienes que habían pertenecido al Hospital de Jesús por $33,333.33; José María Iglesias se hizo de bienes del Colegio de Tlatelolco por $24,300.00; José María Lafragua invirtió $9,983.35; Comonfort $22,500.00; Vicente García Torres $81, 618.00; Manuel Payno por $89,150.00; Francisco Schiafino por $331,877.00; Ignacio Ramírez $1,541.62; Benito Juárez compró una casa que había pertenecido al convento de la Concepción en Oaxaca por $3,200.00, y así continúa la lista, que no reproducimos para no cansar al lector.

## V. Las primeras leyes del Registro Civil y de Cementerios

El 27 de enero de 1857, el presidente sustituto, Ignacio Comonfort, con fundamento en el Plan de Ayutla-Acapulco, decretó la *Ley Orgánica del Registro del Estado Civil* y tres días después la *Ley para el Establecimiento y Uso de los Cementerios.*[974]

[972] *Cfr.* Montiel y Duarte, Isidro, *Tratado de las leyes y su aplicación que con arreglo al Código Civil del Distrito federal y de la Baja-California compuso*…, México, José María Sandoval, Impresor, 1877, p. 121.

[973] *Cfr. Las ideas de la Reforma en México 1855-1861)*, trad. María Francisca Mourier-Martínez, México, UNAM, 1983, pp. 428 y 429.

[974] Juan Alberto Carbajal apunta como autor de estas leyes al secretario de Gobernación, José María Lafragua. *Cfr. La consolidación de México como nación. Benito Juárez, la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma,* México, Porrúa, 2006, pp. 44 y 75.

Como hemos venido señalando, el proyecto de secularización de la sociedad del liberalismo mexicano tenía como eje central llevar a plenitud el derecho fundamental de libertad religiosa, y de ahí se desprendían una serie de postulados, que venían a constituir el programa del Partido Liberal Mexicano.

Para principios de 1857 ya habían quedado muy atrás los años en que se buscaba el reconocimiento u otorgamiento del Patronato Nacional, la incipiente y acotada libertad de cultos, constreñir y controlar los bienes eclesiásticos; no, en ese momento se trataba de llevar a sus últimas consecuencias la reforma liberal, como lo vimos con las leyes de Administración de Justicia (Juárez) y Desamortización (Lerdo). Ahora vamos a ver dos pasos más en este proyecto liberal, con los ordenamientos que nos toca analizar brevemente en este parágrafo.

La Ley del Registro Civil expedida por Comonfort no es una típica norma del liberalismo puro, sino que va "a caballo" entre ese liberalismo y el antiguo régimen. El registro civil, como lo concebía esta Ley, estaba relacionado con las parroquias, o sea que se establecería registro donde hubiera parroquia, salvo en el Distrito Federal, que respondía al criterio de división por cuarteles; el único matrimonio reconocido era el canónico (salvo el de los extranjeros, que se regía por su derecho nacional), y lo más notable: lo relativo al registro de ordenaciones sacerdotales y votos religiosos, que con una vena muy regalista venía a reglamentar muchos aspectos de esas instituciones netamente eclesiásticas.

En primer lugar, diremos que el registro civil, cuyas oficinas estarían a cargo de los prefectos y subprefectos, pero ejercido por unos funcionarios denominados "oficiales del estado civil", serviría como un registro de todos los habitantes de la República que estaban obligados a matricularse en él, e independientemente de la multa de uno a quince pesos al que no lo hiciera, el mismo ciudadano omiso estaría inhabilitado para ejercer sus derechos civiles, para lo cual se requeriría del certificado correspondiente para que la autoridad competente autorizara el acto jurídico en cuestión.

Para la primera inscripción, los gobernadores de los estados y del Distrito y los jefes políticos de los territorios abrirían padrones en un término que no pasara de tres meses, en los cuales se asentarían con toda escrupulosidad el origen, la vecindad, el sexo, la edad, el estado y la profesión de los individuos. Estos padrones se formarían por orden alfabético, e impresos se conservarían en todas las oficinas públicas, para identificar a las personas.

Habría cinco libros: nacimientos, matrimonios, adopciones y arrogaciones,[975] ordenaciones sacerdotales y votos religiosos y defunciones; junto con ellos habría otros cinco libros que contenían el extracto de los anteriores para prevenir el caso de extravío. Junto con estos cinco libros habría otros dos más, uno que contenía los padrones antes aludidos y otro para registrar la población flotante. Estos libros serían anuales.

Por las circunstancias que vendrán en los siguientes meses y años, esta Ley no se aplicó, más aún que el presidente Benito Juárez, en medio de la Guerra de Reforma, promulgó el 28 de julio de 1859 la *Ley Orgánica del Registro Civil*, esta sí de carácter absolutamente liberal, como tendremos oportunidad de analizar más adelante, lo cual no le resta importancia a la Ley del 27 de enero de 1857, como un paso adelante en el proyecto secularizador y antecedente de la Ley de 1859.

Relacionada con la anterior es la Ley de Cementerios. Hasta ese momento los cementerios, panteones o camposantos eran parte de los templos —y los únicos existente y legales eran los católicos—; por lo tanto, su administración correspondía a los sacerdotes católicos que tuvieran a su cargo los correspondientes templos.

En este ordenamiento encontramos varias cosas interesantes: en primer lugar, el registro de defunciones, independientemente del que correspondería al registro del estado civil, éste era más minucioso (se decía "como parte de los registros de policía"), y tenía dos funciones: consignar fehacientemente las circunstancia del óbito y para fines estadísticos. En el primer caso era importante tratándose de muertes violentas o epidemias, para los efectos policiacos o de salud pública.

Otro aspecto importante era todo lo relativo al manejo de cadáveres y restos humanos, que los avances científicos de la época exigían, así como el diseño de nuevos cementerios.

La propiedad de cementerios, panteones y camposantos dejaba de ser exclusiva de las instituciones eclesiásticas. A partir de entonces habría panteones municipales (que junto con el agente municipal que los administrara tendrían un capellán) o privados y de corporaciones; se preveían los cementerios para extranjeros de religión no católica.

Por supuesto, este Decreto representó un avance en materia de secularización; sin embargo, como señalamos antes, habrá que esperarse a la Ley de Secularización de Cementerios y Panteones promulgada por el presidente Benito Juárez en Veracruz el 31 de julio de 1859, que más adelante veremos, para considerar que triunfaron plenamente las ideas liberales en esta materia.

975 Arcaísmo cuyo significado veremos más adelante.

## Capítulo décimo sexto

# EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1856-1857

## I. Integración

De acuerdo con la Convocatoria del 16 de octubre de 1855, el 14 de febrero de 1856 se lograron reunir 34 diputados electos al Congreso Constituyente; al día siguiente asistieron 57, y por lo tanto se llamó a los suplentes. Con la asistencia de estos últimos, el día 17 se integró quórum con 78 representantes, y se declararon en junta preparatoria; la mesa directiva quedó presidida por Ponciano Arriaga. Al día siguiente, 18, a las tres y media de la tarde, se presentó el presidente sustituto, conforme lo disponía el artículo 68 de la Convocatoria, y pronunció un discurso de inauguración que fue contestado por el propio diputado Arriaga.

Como se recordará, el primer Congreso Constituyente se reunió, desde 1822, en el antiguo templo de San Pedro y San Pablo, contraesquina del Colegio de San Ildefonso, de la ciudad de México. Este local se siguió destinando para los mismos fines parlamentarios hasta el 1o de abril de 1829, con motivo de la jura de Vicente Guerrero, en que se trasladó a su nueva sede en Palacio Nacional, precisamente en el "Salón de Comedías", el cual se transformó en asiento de la Cámara de Diputados, en donde, salvo por algunas excepciones, continuó con tal uso hasta el incendio del 22 de agosto de 1872. Por lo tanto, fue en ese sitio donde se llevaron a cabo las sesiones del Constituyente de 1856-1857.

Como era, y es, el estilo parlamentario, se integró la Comisión de Constitución con el propósito de elaborar el proyecto a discutirse. En esta oportunidad la formaron: Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez, Isidoro Olvera, José María Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán, Pedro Escudero Echánove, Melchor Ocampo y José María Castillo Velasco, y como suplentes José María Mata y José María Cortés Esparza. La Comisión presentó su trabajo el 16 de junio de 1856, siendo opinión común que el redactor principal del Proyecto fue Ponciano Arriaga.

Como hemos hecho en otras oportunidades, reproduciremos la lista de diputados constituyentes de 1856 que nos proporcionó Francisco Zarco;[976] añadimos un (*) en el nombre de los que firmaron el texto de la Constitución.

*Diputados al Congreso Constituyente*

| *Diputados propietarios* | *Diputados suplentes* |
|---|---|
| *Aguascalientes* | |
| Bernardo Couto | Manuel Buenrostro |
| José María Barrios | Vicente Romero |
| *Chiapas* | |
| Francisco Robles (*) | José Antonio Velasco |
| Juan Clímaco Corzo | José Gabriel Suarnavar |
| Matías Castellanos (*) | José Eusebio Gutiérrez |
| *Chihuahua* | |
| José Eligio Muñoz (*) | José Salazar Ilarregui |
| Pedro Ignacio Irigoyen (*) | Ángel Trías |
| Alejo García Conde | José Antonio Mucharraz |
| *Coahuila (elección de Monterrey)* | |
| José María Viesca Montes | Simón de la Garza y Melo (*) |
| Miguel Blanco | Simón Blanco |
| *Coahuila (elección de Saltillo)* | |
| Juan Antonio de la Fuente | Francisco de P. Ramos |
| *Durango* | |
| Marcelino Castañeda (*) | León Ortigosa |
| Francisco G. del Palacio | Guadalupe Arriola |
| Francisco Zarco (*) | Ramón Salcido |

976 *Cfr. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857. Estracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la epoca,* edición facsimilar tomada de la de 1857, México, Cámara de Diputados, 1990, t. I, pp. 30-35.

*Guanajuato*

| | |
|---|---|
| Ignacio Sierra (*) | José María Cortés |
| Antonio Lemus (*) | Rafael del Río |
| Vicente López | Crescencio Rangel |
| Lorenzo Arellano | Onofre Villaseñor |
| José de la Luz Rosas (*) | Blas Balcárcel (*) |
| Juan Morales Ayala (*) | Vicente Méndez (*) |
| Francisco Guerrero (*) | Ignacio Cuevas |
| Antonio Aguado (*) | Francisco Leal |
| José María Cortés Esparza (*) | Benito Herrera |
| Francisco Montañez (*) | José María Izquierdo |

*Guerrero*

| | |
|---|---|
| Francisco Ibarra (*) | Mariano Riva Palacio |
| Ponciano Arriaga (quedó por el Distrito) | Ignacio Muñoz Campuzano |
| Francisco de P. Cendejas | Mariano Arizcorreta |
| Isidoro Olvera (quedó por México) | Eligio Romero |
| Rafael Járquez | Manuel Gener |

*Jalisco*

| | |
|---|---|
| Ponciano Arriaga (quedó por el Distrito) | Guillermo Prieto |
| Joaquín Angulo | Benito Gómez Farías (*) |
| Pedro Ogazón | Jesús D. Rojas (*) |
| José Ignacio Herrera | Julián Herrera |
| Ignacio Herrera y Cairó | Isidoro Olvera |
| Jesús Macarena | Ramón R. Vega |
| Espiridión Moreno (*) | Ignacio Ochoa Sánchez (*) |
| Mariano Torres Aranda (*) | Guillermo Langlois (*) |
| Anastasio Cañedo | Joaquín María Degollado (*) |
| Jesús Anaya Hermosillo (*) | Juan J. Bolaños |
| Valentín Gómez Farías (*) | José María Villalobos |
| Sabás Sánchez Hidalgo | José María Hernández |
| Albino Aranda (*) | José María Romero |
| Ignacio Vallarta (*) | Juan Jenaro Robles |
| Juan G. Fontán | J. de Dios Robles Martínez |
| Ignacio Ramírez | Regino Mora |

*México*

Mariano Arizcorreta
Valentín Gómez Farías

José María Romero Díaz
León Guzmán (*)
Melchor Ocampo
Isidoro Olvera (*)
Ponciano Arriaga
Diego Álvarez
Antonio Escudero (*)
Fernando García y Caballero
Guillermo Prieto
Fco. Modesto de Olaguíbel
José Luis Revilla (*)
Julián Estrada (*)
Manuel Fernando Soto (*)
Ignacio Peña y Barragán (*)
Esteban Páez
Justino Fernández (*)
Valentín Gómez Tagle

Prisciliano Díaz González
Benito Gómez Farías
(quedó por Jalisco)
Leocadio López
Vicente Riva Palacio
Luis Velázquez
Francisco Fernández Alfaro (*)
Sabás Iturbide
Rafael María Villagrán (*)
Esteban Coronado
J. María Luca y Borja
Eulogio Barrera (*)
Manuel Saavedra y Marvón
Joaquín Degollado
Manuel Romero Rubio (*)
Antonio Atilano Guerrero
Manuel Peña y Ramírez (*)
Faustino Galicia Chimalpopoca (*)
José María Mata
Francisco P. Calderón

*Michoacán*

Melchor Ocampo
Santos Degollado (*)
Francisco de P. Cendejas
Sabás Iturbide (*)
Juan B. Ceballos
Francisco García Anaya (*)
Ponciano Arraiga
(quedó por el Distrito)
Ramón Isaac Alcaraz (*)
Francisco Vaca
Mateo Echaiz (*)

Francisco Díaz Barriga (*)
Juan N. Navarro
Luis Gutiérrez Correa (*)
Juan Novellán
Francisco Figueroa
Mariano Ramírez (*)
J. María Méndez

Julián C. Estrada
Gabino Ortiz
Rafael Carrillo

*Nuevo León*

Manuel Z. Gómez
Manuel P. del Llano
José Sotero Noriega

Ignacio Galindo
José María Treviño Garza (*)
José Silvestre Aramberri

*Oaxaca*

Mariano Zavala (*)
Jerónimo Larrazábal (*)
Ignacio Mariscal (*)
Juan Nepumuceno Cerqueda (*)
José Antonio Gamboa (*)
Nicolás M. Rojas
Joaquín Cardoso
Pedro Escudero y Echánove
José Antonio Noriega
Félix Romero (*)

Manuel E. Goytia (*)
Luis María Carbó
Manuel Dublán
José María Díaz Ordaz
José María Casalduero
Juan María Maldonado
Manuel Régules
Manuel S. Posada
Juan Ezeta
Manuel T. Orozco

*Puebla*

Luis de la Rosa
(quedó por Zacatecas)
José María Lafragua
Manuel Arrioja (*)
Guillermo Prieto (*)
Ponciano Arraiga
(quedó por el Distrito)
Joaquín Ruiz
Diego Álvarez
Juan Múgica y Osorio
Fernando María Ortega (*)
Miguel Alatriste
Mariano Viadas (*)
Juan de Dios Arias (*)
Manuel Zetina Abad

Francisco Banuet (*)
Juan N. de la Parra (*)
Manuel María Vargas (*)
Francisco Lazo Estrada (*)
Antonio Salazar Jiménez
Alejandro Ruiz
Mariano Escandón
Juan N. Ibarra (*)
Francisco Díaz
Ramón Márquez
Joaquín García Heras
José Antonio Sobreira
J.María Martínez de la Concha

*Querétaro*

José Justo Álvarez
Ignacio Reyes (*)
Francisco de P. Mesa

Sabás A. Domínguez
Manuel María de Vértiz
Guadalupe Perrusquía

*San Luis Potosí*

Tirso Vejo
Ponciano Arriaga
(quedó por el Distrito)
Ignacio Nieva

Antonio Ávila
Florencio Ávila
Francisco Bermúdez

Tomás O. de Parada
Juan B. Barragán
Francisco Villalobos (*)
Luis G. Segura
Pablo Téllez (*)
Darío Reyes
Florencio Cabrera
José María Sousa
Antonio Ruiz de Bustamante
Pedro Gramón

*Sinaloa*

Mariano Yáñez
Ignacio Ramírez (*)
Antonio Martínez de Castro
Joaquín de la Vega
Ramón I. Alcaraz
Manuel Álvarez

*Sonora*

Rafael Ceballos
Antonio Carrillo
Cayetano Navarro
Victoriano Ortiz
Benito Quintana (*)
Encarnación Estrella

*Tabasco*

José María Castañares
Gregorio Payró (*)
José D. de Castro
Manuel Zapata

*Tamaulipas*

Luis García de Arellano (*)
Rafael María Quintero
José María Valdés
Zeferino de la Garza

*Veracruz*

Juan Soto
José de Emparan (*)
Manuel Zárate
José María Mata (*)
Alberto López
Rafael González Páez (*)
Miguel Palacio
Mariano Vega (*)
Pedro Ignacio Bravo
Bernardo Sáyago

*Yucatán*

Miguel Barbachano
Pedro Escudero y Echánove
José Dolores Zetina
Pablo Castellanos
José A. Cisneros
Justo Sierra
Pantaleón Barrera
Pedro Marcial Guerra
Pedro Contreras Elizalde (*)
Miguel Castellanos
Manuel Zepeda y Peraza
Francisco Barbachano
Pedro Zetina
Cirilo Baquiero

| | |
|---|---|
| Benito Quijano (*) | Juan Pío Manzano |
| Francisco Iniestra (*) | Tomás Mendiburu |
| Pedro de Ampudia | Faustino Franco |
| Pedro de Baranda (*) | Francisco Peña |

*Zacatecas*

| | |
|---|---|
| Luis de la Rosa | Severo Cosío |
| Valentín Gómez Farías | Roque Jacinto González |
| Ponciano Arriaga (quedó por el Distrito) | José M. Dávila |
| Miguel Auza (*) | Jesús González Ortega |
| Agustín López de Nava (*) | Juan Francisco Román |
| Basilio Pérez Gallardo (*) | Pedro Pablo Adame |

*Baja California*

| | |
|---|---|
| Manuel Márquez | Mateo Ramírez (*) |

*Colima*

| | |
|---|---|
| Juan B. Ceballos (quedó por Michoacán) | Antonio Brisuela |

*Distrito*

| | |
|---|---|
| Melchor Ocampo | José María Castillo Velasco (*) |
| Ponciano Arriaga (*) | Isidoro Olvera |
| Francisco de P. Cendejas (*) | Manuel Morales Puente (*) |
| José María del Río (*) | Francisco Lazo Estrada |
| Miguel Buenrostro | Ignacio Peña y Barragán |

*Isla del Carmen*

| | |
|---|---|
| Nicolás Dorantes y Ávila | José R. del Gil |

*Sierra Gorda*

| | |
|---|---|
| Vicente López (quedó por Guanajuato) | Crescencio Rangel |

*Tehuantepec*

| | |
|---|---|
| Joaquín García Granados (*) | Valentín López |

*Tlaxcala*

| | |
|---|---|
| Juan de Dios Alarid | José Mariano Sánchez(*) |
| Mariano Yáñez (quedó por Sinaloa) | Ramón M. Aguirre |

---

Cuando en capítulos anteriores hemos hecho el mismo ejercicio de transcribir el listado nominal de los diputados generalmente decimos que hallamos nombres nuevos y algunos conocidos; ahora, si bien podríamos decir lo mismo, en verdad aquí encontramos muchas caras nuevas, generalmente de "liberales puros" de una enorme importancia y trascendencia en los años por venir en nuestra patria; realmente es toda una generación: la "Generación del 57".

Seguramente llama la atención que algunos nombres se repiten, incluso más de una vez; ello no significa que un mismo diputado representara a dos o más entidades federativas —Ponciano Arriaga llegó a ser electo por ocho entidades, representando finalmente al Distrito por razón del domicilio—, ni mucho menos que tuviera más de un voto; ello lo previó y resolvió la convocatoria del 16 de octubre de 1855, por el artículo 58, en estos términos:

> Art. 58. Si una misma persona fuese elegida por un Estado, Distrito ó Territorio del que no sea vecino, y por el en que esté avecindado, subsistirá la eleccion por el de la vecindad, y por el otro Estado vendrá al congreso el suplente á quien corresponda.
>
> Si una misma persona fuese elegida por el Estado de su nacimiento y otro cualquiera, subsistirá la primera eleccion, yendo al congreso á representar el segundo Estado el suplente respectivo. Si concurriesen en una misma persona dos elecciones, la una por el Estado de su nacimiento y la otra por el de su vecindad, se preferirá la segunda y se llamará al suplente á quien corresponda como en los casos anteriores.
>
> Concurriendo en la misma persona varias elecciones por Estados que no sean ni de su vecindad ni de su nacimiento, la suerte decidirá á cual de ellos debe representar.

En la mencionada sesión del 17 de febrero de 1856 se leyó y aprobó el dictamen de la comisión revisora de credenciales (lo que antes se llamaba "de poderes") y se aprobaron todas las elecciones de las diversas entidades, salvo las de Oaxaca y California, cuya discusión se dejó para una sesión secreta. En la misma oportunidad se hizo el sorteo antes mencionado para precisar la representación de los diputados electos por más de una entidad, como ordenaba el artículo 58 de la Convocatoria, antes mencionado.

## II. El proyecto de Constitución

Los primeros meses, el Congreso Constituyente los destinó a revisar los actos tanto del gobierno interino como los del sustituto, además de los actos de la última administración de Santa Anna.[977] No fue sino hasta el 16 de junio de 1856 cuando por voz de su presidente, Ponciano Arriaga, se presentó el Proyecto y Dictamen de *Constitución Política de la República Mexicana*, suscrito por siete de los once miembros —9 titulares y 2 suplentes—;[978] de ellos, Arriaga, Mariano Yáñez y León Guzmán lo suscribieron en su totalidad, y con reservas Pedro Escudero y Echánove, José María del Castillo Velasco, José María Cortés y Esparza y José María Mata. Ese mismo día, Castillo Velasco presentó un voto particular sobre municipalidades. Espiridión Moreno presentó todo un proyecto de Constitución para el Pueblo Mexicano, el 20 del mismo mes de junio; el 23 del propio mes, Ponciano Arriaga presentó un voto particular sobre el derecho de propiedad. Previamente, el 19 de febrero de 1856, el diputado Marcelino Castañeda había presentado una propuesta para que se restableciera lisa y llanamente la Constitución de 1824, junto con las medidas conducentes a su implementación.[979] El 4 de julio se dio inicio a la discusión de la nueva ley suprema.

La exposición de motivos con que se inicia el proyecto es un documento espléndido, que refleja la preparación de su autor, pues aunque la suscriben todos los firmantes del mismo proyecto, de su lectura se adivina la autoría de Arriaga.

El proyecto[980] comienza criticando la última dictadura de Santa Anna, alaba a la Constitución de 1824, critica al centralismo y hace profesión de fe jusnaturalista:

[977] Aunque el artículo 69 de la convocatoria al Constituyente señalaba que el Congreso no podría ocuparse más que de la formación de la Constitución, las leyes orgánicas y la revisión de los actos de los gobiernos a partir de 1853, ello no fue posible y tuvieron que resolver otras cuestiones.

[978] En la exposición de motivos del proyecto se manifiesta: "una fraccion respetable de la comision se nos separó desde el principio de nuestros trabajos, y no ha tenido á bien asistir sino á muy pocas de nuestras laboriosas y dilatadas conferencias".

[979] Después, el 24 de julio, y el 4 de septiembre de 1856 se volvió a discutir esa idea.

[980] Puede ser consultado en Montiel y Duarte, Isidro Antonio, *Derecho público mexicano. Compilación que contiene: importantes documentos relativos á la independencia, la Constitución de Apatzingán, el Plan de Iguala, Tratados de Córdoba, la Acta de Independencia, cuestiones de derecho público resueltas por la Soberana Junta Gubernativa, cuestiones constitucionales tratadas por el Primer Congreso Constituyente, la Acta Constitutiva de los Estados-Unidos Mexicanos, la Constitución de 1824, Las Leyes Constitucionales de 1836, Las Bases Orgánicas, la Acta de Reformas, La Constitución de 1857 y la discusión de esta Constitución,* México, Imprenta del Gobierno, 1871, t. IV, pp. 45-131.

> Si el derecho es lo justo, lo verdadero, lo recto, lo que en sus aplicaciones prácticas sanciona la conciencia pública, lo que está en el sentido comun é íntimo de los hombres; si este derecho es inherente y natural á la especie humana, porque jamas ha habido para el hombre estado mas natural que el estado social; si estas leyes son superiores á las positivas, á todas las fórmulas escritas.

Se preguntan los redactores del proyecto por qué si era tan buena la carta magna de 1824 no bastaba volverla a poner en vigor, con las necesarias reformas, como se había hecho en 1847, lo que sintetizan en esta pregunta: "¿La Constitucion, en una palabra, debía ser puramente politica, ó encargarse tambien de conocer y reformar el estado social?"

> Problema difícil y terrible, que mas de una vez nos ha puesto en la dolorosa alternativa, ó de reducirnos á escribir un pliego de papel mas con el nombre de constitucion; pero sin vida, sin raíz ni cimiento; ó de acometer y herir de frente intereses ó abusos envejecidos, consolidados por el trascurso del tiempo, fortificados por la rutina, y en posesion, á título de derechos legales, de todo poder y de toda fuerza que da una larga costumbre por nada que ella sea.

A nuestro entender, aquí se encuentra la esencia del Constituyente de 1856-1857, cuando una nueva generación de mexicanos asume el poder, los liberales puros, que venían a transformar a la sociedad con un proyecto que en su esencia no era otro sino el de la más amplia libertad, y dentro de ella la libertad religiosa, con todas sus consecuencias, en lo que conocemos como la secularización de la sociedad; abandonar los valores religiosos y eclesiásticos del Antiguo Régimen a favor de esta nueva forma de ver a la comunidad política, lo cual necesariamente implicaba una reforma, una profunda reforma a las estructuras políticas y sociales, y era lo que intentaban hacer estos constituyentes integrantes de la Generación del 57.

Al respecto, dice Emilio Martínez Albesa:[981] "los liberales se sienten como hombres de clarividencia superior, escogidos de entre su pueblo y enviados a rescatarlo de la opresión del Antiguo Régimen", y encuentra como los más destacados representantes de este *mesianismo liberal* a Mata, Zarco y Castillo Velasco. Y agrega el mismo autor: "la misión de los liberales reformistas les exigirá, en definitiva, no acomodarse al modo de ser del pueblo, sino por el contrario transformarlo".

Congruente con esa vocación jusnaturalista, la Comisión de Constitución hizo una amplia y fundada exposición de lo que debería ser el título

[981] *Cfr. La Constitución de 1857. Catolicismo y liberalismo en México*, México, Porrúa, 2007, t. III, p. 1304.

primero, sección primera, de la nueva Constitución: los derechos del hombre; sin embago, dicen:

> Graves dudas ocurrieron á la comision al discutir la libertad otorgada á todos los habitantes del país, en el ejercicio de ciertos derechos que pudieran interesar la seguridad de la Republica. La igualdad ante la ley, y por consecuencia, la abolición de fueros y prerrogativas especiales; la libertad religiosa, compatible con el estado del país, la seguridad personal, las garantias a todo procedimiento del órden criminal, y las relativas al derecho de propiedad, no podian ménos de ser acordadas á todos los hombre nacionales ó extranjeros.

Más adelante agregan:

> La primera de estas libertades ha solido tomar entre nosotros un carácter tan repúgnante y tan ajeno de la dignidad republicana, y los otros derechos pudieran tener consecuencias de tal modo funestas, que la comision no pudo ménos de vacilar en sus acuerdos sobre este punto. Sin embargo, ha querido mas bien pecar por un extremo que establecer un principio y no aceptar sus consecuencia.

Lo que, dicho con otras palabras, la comisión de Constitución no quiera fijar un criterio definitivo en tan arduas cuestiones, por lo que ello lo dejaba a la resolución final del pleno.

Otros temas a los que le dieron mucha importancia fueron el juicio por jurado en materia penal y la suspensión de garantías individuales.

Uno de los grandes temas fue la supresión del Senado. Después de recordar los argumentos esgrimidos a favor de la llamada "cámara alta", citando particularmente a Story, señaló que el mismo, "en lugar de poner racionales y justos diques á la facilidad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable á todo progreso y á toda reforma… se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimia", y así continuaba su disquisición hasta concluir postulando un Congreso unicameral, para lo cual se proponían algunos candados: hacer más numerosa la Cámara de Diputados, previendo un diputado por cada treinta mil habitantes, electos por elección indirecta en primer grado, y proponían que los proyectos de leyes tuvieran varios debates, diversos periodos y votaciones distintas, como la votación por diputaciones (estados), no por individuos.

A continuación pasaron a tratar lo que la propia exposición de motivos calificaba como "la reforma tal vez mas importante que tiene el proyecto" , o sea, lo relativo al control de constitucionalidad "al tratar de las controver-

sias que se susciten por leyes ó actos de la Federación ó de los Estados que ataquen sus respectivas facultades, ó que violaren las garantías otorgadas por la constitucion", o sea, recoger la herencia de don Mariano Otero y el juicio constitucional de amparo, producto del Acta de Reformas de 1847.

Aclaremos un punto: Otero había propuesto y conseguido en el Acta de Reformas dos medios de control de la constitucionalidad: el juicio de amparo y la posibilidad de que el Congreso federal anulara leyes locales inconstitucionales, o que la mayoría de las legislaturas de los estados hicieran lo propio con las federales. Ahora solo se retoma el amparo.

Evidentemente, criticaban el sistema de control por órgano político, recordando "el soñado equilibrio de un poder conservador", y proponían que dichas controversias:

> se resuelvan y califiquen naturalmente por los mismos medios legales de que usan los individuos cuando litigan sus derechos... van ante un tribunal, y ahí en un juicio con todas sus formas, se decide la contienda, con la diferencia de que en el litigio de un individuo con otro, la sentencia es directa, universal, positiva, comprende todo el círculo de los derechos discutidos, miéntras que en la contienda contra un soberano, la sentencia es indirecta, particular, negativa, no hace declaraciones generales, ampara, declara libres á los particulares quejósos de la obligacion de cumplir la ley ó el acto que se quejan.

Así recogieron lo que la doctrina ha denominado "formula Otero", e invocaron la incontestable autoridad de Tocqueville y nuevamente a Story.

Concluyó la exposición de motivos con lo relativo al juicio político, y, sin llegar todavía a lo que se conocerá como "fuero constitucional", ya va perfilando un procedimiento especial para levantar la inmunidad procesal penal de varios altos funcionarios. Para tal efecto, y como el Congreso sería unicameral, éste sería jurado de sentencia, mientras que el jurado de acusación lo desempeñarían un conjunto de ciudadanos que nombrarían las legislaturas de los estados, y sesionarían solamente un mes al año.

El 8 de julio de 1856 se concluyó la discusión en lo general, y en tal carácter el Congreso aprobó el proyecto presentado por la comisión por 93 votos a favor y 5 en contra.

Al día siguiente se discutió el preámbulo a la Constitución, que según el proyecto tenía que decir:

> En el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano.
>
> Los representantes de los diferentes Estados (Se le agregó del Distrito y Territorios) que componen la República de México, llamados por el plan proclamado en Ayutla el primero de mayo (así decía el texto presentado, lue-

go se rectificó a marzo) de mil ochocientos cincuenta y cuatro, reformado en Acapulco el dia once del mismo mes y año, y por la convocatoria expedida el siete de Noviembre (se modificó a 17 de octubre, como tenía que ser) de mil ochocientos cincuenta y cinco para constituir á la nacion bajo la forma de República democrática, representativa, popular, poniendo en ejercicio los poderes con que están investidos, cumplen con el alto encargo decretando la siguiente

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA

Sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el dia diez y seis de Setiembre de mil ochocientos diez, y consumada el veintisiete de Setiembre del mil ochocientos veintiuno.

El texto fue aceptado en sus términos como base de los siguientes debates, en la sesión inmediata posterior, o sea, el día 10, en que se aprobó la creación de una comisión especial compuesta por un representante por cada estado y territorio para dictaminar la reforma que necesitaba la organización del territorio nacional.

En las próximas páginas nos ocuparemos de analizar brevemente, como es lógico, las varias posturas sostenidas por los diputados constituyentes de 1856-1857 respecto a los diversos artículos propuestos por el proyecto de la comisión y la correspondiente resolución que en cada caso tomó la magna asamblea hasta llegar al texto de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857; dividimos el trabajo en seis partes: derechos del hombre, la cuestión religiosa, estructura del Estado, garantías constitucionales y prevenciones generales, así como una breve referencia a los últimos intentos de los conservadores y el estudio de dos personajes notables: Melchor Ocampo y Ponciano Arriaga.

## Capítulo décimo séptimo

# LOS DERECHOS DEL HOMBRE

### I. Introducción

Entre el 10 de julio y el 26 de agosto de 1856, el Congreso Constituyente se va a ocupar de debatir el tema más importante de lo que sería la carta magna de 1857: los derechos del hombre, contenidos en la sección primera, título primero, integrada por los 29 primeros artículos de esa ley fundamental.

Para Emilio Martínez Albesa,[982] las fuentes de inspiración para los constituyentes de 1856-1857 fueron: en primer lugar, obviamente, la Ilustración, las dos revoluciones francesas, de 1789 y 1848, el modelo norteamericano, y autores como Lamartine, Montesquieu, Constant, Tocqueville, Flotte, Nicolas, Condorcet, Rousseau, Montalembert, Locke, Bentham, Jefferson, Story, Vattel, Jovellanos, José María Luis Mora, Zavala, Mier y Vicente Rocafuerte.

Consideramos oportuno dar alguna orientación bibliográfica de diversos textos que se escribieron durante los primeros años de vigencia de la Constitución Federal de 1857, particularmente en lo relativo a los derechos fundamentales del ser humano, por la importancia de los mismos, con el fin de entender en toda su hondura este sector esencial del régimen constitucional mexicano, para lo cual seguiremos un criterio temporal, de atrás hacia adelante.

En primer lugar, encontramos un libro escrito por un diputado constituyente, José María del Castillo Velasco, publicado en 1871, con el título *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*;[983] luego, en 1873, aparece un clásico: el *Estudio sobre garantías individuales*, de Isidro Montiel y Duarte;[984] dos años después, 1875, se editó por segunda vez el libro de Ramón Rodríguez, *Derecho constitucional, escrito para servir de texto a los alumnos del Colegio Militar*,[985] a continuación, en 1876, otro de los clásicos: el *Tratado de*

982 *Op. cit.*, t. III, p. 1295.

983 Reeditado facsimilarmente por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Senado de la República y Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

984 Reedición facsimilar, México, Porrúa, 1972.

985 Se reeditó facsimilarmente en México, UNAM, 1978. No sabemos cuándo apareció la primera edición, ya que ni en la segunda ni en la facsimilar lo aclaran.

*los derechos del hombre,* de José María Lozano;[986] posteriormente, 1887, se editó *Elementos de derecho constitucional mexicano*, de Mariano Coronado;[987] finalmente, el *Curso de derecho constitucional y administrativo*, de Eduardo Ruiz, en 1888.[988]

Pero vayamos al fondo del tema que nos ocupa: hemos señalando que la orientación iusfilosófica de los constituyentes era mayoritariamente jusnaturalista; sin embargo, hubo voces discordantes al respecto, en donde destaca Ignacio Ramírez, el Nigromante, quien, como se podrá observar en las siguientes páginas, tuvo una importante participación en todo el debate de nuestra ley fundamental de 1857.

En efecto, cuando se empezó a discutir el tema de los derechos del hombre, destaca, en primer lugar, cronológicamente hablando, la intervención de Ramírez, que en muchos sentidos se adelantó a su época, en el tenor siguiente:[989]

> Antes de decir que los derechos del hombre son la base de las instituciones sociales, se debe averiguar y definir cuáles son esos derechos: ¿son acaso los que concede la misma constitucion? ¿ó los que se derivan del Evangelio y del derecho canonico? ¿ó los que reconocieron el derecho romano y la ley de Partida? El orador cree que el derecho nace de la ley, que por lo mismo importa mucho fijar cuál es el derecho, y observa que los mas importantes, como el de la vida, se confunden en el proyecto con garantías secundarias, como la de que á nadie se le saque sus cartas del correo, resultando de esta confusion una verdadera redundancia. Observa que el proyecto se olvida de los derechos mas importante; que se olvida de los derechos sociales de la mujer, y dice: que no piensa en su emancipacion ni en darle funciones políticas, y tiene que explicar sus intenciones en este punto para evitar que la ignorancia abuse de sus palabras dándoles un sentido ecsagerado. Pero observa que en el matrimonio la mujer es igual al varon y tiene derechos que reclamar que la ley debe asegurarle. Atendida su debilidad, es menester que la legislacion le conceda ciertos privilegios y prerrogativas, porque antes que pensar en la organizacion de los poderes públicos, se debe atender al buen órden de la familia, base verdadera de toda sociedad. Deplora que por una corruptela, en nuestros tribunales pasen como una cosa insignificante los casos de sevicia, cuando no se prueba una gran crueldad, y el caso es, que muchas desgraciadas son golpeadas por sus maridos…
>
> Nada se dice de los derechos de los niños, de los huérfanos, de los hijos naturales que faltando á los deberes de la naturaleza, abandonan los autores de sus dias para cubrir ó disminuir una debilidad…

986 Edición facsimilar: México, Senado de la República, 2007.

987 Edición facsimilar: México, UNAM, 1977, tomada de la 3a. ed., México, 1906.

988 Edición facsimilar: México, UNAM, 1978, tomada de la 2a. ed. México, 1902.

989 Zarco, Francisco, *op. cit.,* t. I, p. 684.

Ramírez concluyó preguntando a la comisión cuáles son los derechos del hombre, base y objeto de las instituciones sociales.

León Guzmán le contestó señalando que el Nigromante había tocado tres cuestiones distintas: ¿existen los derechos del hombre?, ¿son la base de las instituciones sociales?, ¿cuál es el catálogo de esos derechos? Y agregó: "el señor Ramírez pone á la comision en tortura, porque no puede contestar á todas sus preguntas y objeciones, y porque parece no creer en la ley natural, y así acaso no aceptará las respuestas que en ella se funden", y agregó: "Por eso se va a valer de los hechos"; para lo cual recurre a la tesis contractualista:

> El Sr. Ramirez no negará que el hombre es un ser eminentemente libre y eminentemente social; que al reunirse los hombres en sociedad, convienen en sacrificar un poco de su libertad natural, para asegurar la demas, y que esta parte de libertad que se reservan todos los individuos, es lo que constituye el derecho del hombre en sociedad, y asegurar este mismo derecho, debe ser el fin de las constituciones y de todas las leyes; y así la comision ha tenido razon para decir, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales.

A mayor abundamiento, Ponciano Arriaga, para contestar a Ramírez, señaló:

> Los derechos no nacen de la ley, sino que son anteriores a toda ley, y el hombre nace con ellos. El derecho de la vida, el de la seguridad &c., ecsisten por sí mismos y á nadie ha ocurrido que se necesite una ley que conceda á los niños el derecho de mamar, y á los hombres todos el de alimentarse y el de vivir.

Finalmente, el 11 de julio de 1856, por 70 votos contra 23, se aprobó el artículo primero constitucional, tal y como había sido propuesto por la comisión, en los siguientes términos:

> El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del pais, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitucion.

## II. Igualdad

Ese mismo día se asumió uno de los temas más importante dentro del pensamiento liberal: el principio de igualdad, tema que desafortunadamente no supieron nuestros constituyentes de 1856-1857 abordar, y menos re-

solver. La primera parte del artículo segundo del proyecto decía: "Todos los habitantes de la República, sin distinción de clases, ni de origen, tienen iguales derechos". El primero en abrir el debate fue Ignacio Ramírez, quien se preguntó de qué clase de derechos se trata, pues no creía que se tratara de los naturales ni de los políticos, y pidió que se hablara con mayor claridad. Arriaga le respondió que lo que el texto propuesto trataba era de sostener el principio abstracto de la igualdad. Zarco replicó diciendo que creía comprender los deseos de la comisión —según él mismo lo aseguró en su crónica—, que no era muy feliz la redacción, ya que asentaba una cosa enteramente inexacta, y ponía como ejemplo los derechos de los extranjeros y de los mexicanos, o los ciudadanos y los clérigos, por lo cual propuso esta redacción: "Todos los habitantes de la república, sin distincion de clases ni de origen, son iguales ante la ley", lo cual no aceptó Arriaga, al señalar que la igualdad no debe existir solo ante la ley, sino ante la sociedad, ante las autoridades y ante los funcionarios públicos, y parecería que se quería dar los mismos derechos a los mexicanos y a los extranjeros. Espiridión Moreno insistió en el tema de los extranjeros.

León Guzmán, quien se empezaba a distinguir por su talento, afirmó: "Cuando se discuten acsiomas, es preciso decir disparates, y que la comision considera á los hombres en una situacion dada, y establece la igualdad cuando es necesaria segun las diversas situaciones". Continuaron las propuestas, inclusive dos ministros del gobierno, quienes tenían derecho de voz, para que finalmente Arriaga, en su calidad de presidente de la comisión, retirara el texto en cuestión para volverlo a presentar con nueva redacción (después de ello ya no se permitió que la comisión retirara textos propuestos sin la autorización del pleno).

En efecto, el 18 de noviembre del mismo año de 1856, la comisión de Constitución presentó las nuevas propuestas de aquellos preceptos no aprobados o retirados, en donde hallamos el nuevo texto propuesto para sustituir al artículo 2 del proyecto; la propuesta transitó finalmente como artículo 13 constitucional, para quedar en estos términos:

> Art. 13. En la república mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporacion puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensacion de un servicio público y esten fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan ecsacta conecsion con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de esta escecpcion.

Como se habrá podido observar, la comisión tomó una resolución salomónica, pero equivocada, ya que no reconoció uno de los pilares funda-

mentales del pensamiento liberal como es el principio de la igualdad de los ciudadanos ante la ley; sí retomó lo dispuesto por la *Ley Juárez*, del 23 de noviembre de 1855, antes mencionada, en lo relativo a la supresión de fueros, dejando subsistente únicamente, como una excepción, el fuero militar, pero solo para delitos y faltas relacionados con la disciplina militar. En la sesión del 20 de noviembre de 1856, el Pleno aprobó la nueva redacción propuesta por la comisión.

Regresando a la sesión del 11 de julio, diremos que al final de la misma se revisó y aprobó por unanimidad el artículo tercero, que en el texto constitucional definitivo pasó como artículo doce, en donde se señalaba que no se reconocerían títulos de nobleza ni prerrogativas ni honores hereditarios; solo se podrían decretar recompensas a quienes presten o hayan prestado servicios eminentes a la patria o a la humanidad. En la sesión del 18 de noviembre, antes mencionada, se propuso añadir que esos honores "Solo el pueblo legítimamente representado puede decretar", lo cual fue aprobado en la misma sesión del día 20.

Félix Romero propuso algo aparentemente sin importancia, pero luego veremos que sí la tuvo, y fue que se creara una comisión de estilo integrada por tres diputados, pero advirtiendo que los cambios que introdujera la comisión deberían ser aprobados por el pleno (lo cual nunca se cumplió). La propuesta fue aceptada el 16 de agosto de 1856, no sin oposición de algunos constituyentes, como Prieto, Balcárcel y García Granados; finalmente, quedó nombrada la comisión el 10 de noviembre de 1856 e integrada por Melchor Ocampo, León Guzmán y Joaquín Ruiz, aunque, como veremos más adelante, solo la ejerció León Guzmán; se volvió una "comisión unipersonal".

## III. Derecho a la legalidad

El artículo cuarto del proyecto hablaba de la irretroactividad de la ley, y agregaba la expresión latina *ex post facto*, y terminaba con "ó que altere la naturaleza de los contratos". Lo primero se aceptó sin problema; el resto no; por ello se regresó a la comisión para no volver a ser discutido. El texto aprobado pasó como parte del artículo catorce, añadiéndole el principio de legalidad, que en los siguientes lustros causaría enormes discusiones en los diversos foros, hasta la Constitución de 1917, respecto al alcance del juicio de amparo.

Ese mismo día, 15 de julio de 1856, se comenzó a discutir lo que ellos denominaron "libertad individual", y nosotros llamamos en la actualidad "el derecho a la legalidad". La redacción del original artículo quinto del

proyecto, que pasó como artículo dieciséis del texto definitivo, era bastante confuso; por ejemplo, señalaba que la autoridad, para actuar contra los habitantes de la República y sus bienes, tenía que proceder *racionalmente*, lo cual fue impugnado por Zarco: "Bueno seria, añade, quitar de la constitucion los adjetivos y los adverbios de modo, para que nunca haya calificaciones arbitrarias, ni interpretaciones violentas"; criticó que se exigiera por lo menos la deposición de un testigo. Isidoro Olvera le contestó que "proceder racionalmente quiere decir proceder de una manera que no sea brutal". Francisco Villalobos, por su parte, señaló que el artículo propuesto establecía más bien garantías que derechos, lo cual fue respondido por Arriaga, quien afirmó que tenía razón, pero que el artículo propuesto —cuya paternidad reconoció— pretendía "afianzar la seguridad individual"; reiteró que lo de racionalidad iba en contra de la brutalidad (dijo que se quería evitar la manera bárbara y salvaje con que en México se aprehende a las personas, lo cual, hoy, más de siglo y medio después, se sigue practicando), que lo del testigo no se trataba de una declaración formal, sino de un aviso. Luego, Juan N. Cerqueda aseguró: "la comision no ha dicho lo que quiere decir" (¿dónde yo he oído decir eso?).

Así se sucedieron diversos oradores, que criticaron el texto propuesto, y los miembros de la comisión lo defendieron, por lo cual Zarco, al día siguiente, propuso que se retirara el precepto proyectado, y ahondó en sus reparos, a lo cual respondió Arriaga pidiendo permiso a la asamblea para retirarlo, lo cual se acordó positivamente.

Por tal motivo, más adelante, en la reunión del 18 de noviembre, se propuso el nuevo texto de lo que sería el artículo 16 constitucional, que igualmente fue aprobado el día 20; el texto sigue en vigor hasta nuestros días —igualmente como artículo 16 constitucional—, por lo que podemos afirmar que es la definición clásica, en el ordenamiento jurídico mexicano, del derecho a la legalidad:

> Art. 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En el caso de delito infraganti, toda persona puede aprehender al delincuente y á sus cómplices, poniéndolos sin demora á disposición de la autoridad inmediata.

## IV. Diversas libertades

En la sesión del 17 de julio de 1856 se comenzó a discutir el derecho de portación de armas, contenido en el artículo sexto del proyecto, y que

pasó como décimo del texto constitucional. Informa Zarco, en su *Historia del Congreso*:[990] "Empeñóse un largo debate en que mediaron unos veintidós discursos", para finalmente quedar aprobado tal cual.

En la reunión del 18 del mismo mes se discutió y aprobó el artículo séptimo del proyecto, que pasó como veintiséis de la Constitución: "En tiempo de paz ningun militar puede ecsigir alojamiento, bagaje, ni otro servicio real ó personal, sin el consentimiento del propietario. En tiempo de guerra solo podrá hacerlo en los términos que establezca la ley". En la misma oportunidad se retiró el artículo octavo del proyecto ("Los militares están en todo tiempo sometidos á la autoridad civil"), para situarlo en otro artículo; pero después no se incluyó.

En esa misma reunión se trató lo relativo a la inviolabilidad de la correspondencia. En la redacción del proyecto se establecía ésta, pero también daba la posibilidad de excepciones, lo cual no pareció adecuado a los constituyentes, y solamente quedó, en el artículo 25 constitucional: "La correspondencia, que bajo cubierta circule por las estafetas, está libre de todo registro. La violación de esta garantía es un atentado que la ley castigará severamente".

El artículo diez del proyecto, que pasó como segundo de la Constitución, prohibía la esclavitud; se aprobó por unanimidad, y evidentemente sin reparo de ningún diputado.

Vino el artículo once del proyecto, que prohibía la suscripción de tratados internacionales que tuvieran por objeto la extradición de reos políticos ni de aquellos que hubieran tenido, en el país de origen, la condición de esclavo; a propuesta de Zarco, se agregó en el texto del artículo quince constitucional que tampoco se podían celebrar tratados "en virtud de los que se alteren las garantías y derechos que esta Constitucion otorga al hombre y al ciudadano", lo cual fue aprobado por unanimidad y sin discusión, posteriormente, el 27 de noviembre de 1856.

## V. Libertad de trabajo

Se siguió con el artículo doce del proyecto, relativo a la libertad de trabajo. Antes de continuar permítasenos destacar un hecho aparentemente sin importancia, y fue la manera como empezó a subir el tono en el modo en que los diputados se referían a sus compañeros constituyentes: cada vez se olvidaban más las buenas maneras, e incluso la educación.

[990] T. I, p. 708.

Comenzó el diputado Barrera pidiendo que se dividiera en partes el artículo en estudio, como de hecho se dividió, solo para efectos de la discusión parlamentaria. Fue aquí donde Ignacio Ramírez, el Nigromante, pronunció sus famosas sentencias:

> Se habla de contratos entre propietarios y jornaleros, y tales contratos no son mas que un medio de apoyar la esclavitud. Se pretenden prisiones ó que el deudor quede vendido al acreedor, cosa que sucede en las haciendas que están léjos de la capital, y tambien en la que están demasiado cerca.
>
> El jornalero hoy, no solo sacrifica el trabajo de toda su vida, sino que empeña á su muger, á sus hijos, y los degrada esclavizándolos, para saciar la avaricia de los propietarios.

El 12 de julio de 1856 se aprobó la primera parte del artículo en cuestión, que decía: "Nadie puede ser obligado á prestar servicios personales sin la justa retribución determinada con su pleno y libre consentimiento", que pasó como quinto de la Constitución, diciendo "Nadie puede ser obligado á prestar trabajos personales, sin la justa retribucion y sin su pleno consentimiento".

La segunda parte ya no fue tan fácil; ésta decía: "Ningún contrato ni promesa puede tener por objeto la pérdida ó el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación, de delito ó de voto religioso". El primero en hacer uso de la voz fue el diputado Marcelino Castañeda,[991] quien apuntó que esa parte podía dar lugar a interpretaciones absurdas: "puede llegarse á creer que la constitucion no autoriza el matrimonio, puesto que es un contrato que importa el sacrificio de la libertad del hombre para toda la vida"; además, se refirió a los votos religiosos, señalando: "el orador cree que la ley nada tiene que hacer con ellos, pues el legislador no puede mezclarse en las relaciones del hombre para con Dios". El Nigromante le contestó y armó un verdadero esgrima intelectual. Comenzó:

> Confiesa [se refiere a él mismo] que ha tenido la debilidad de estudiar cánones y teología, y que habiendo oído que el señor preopinante, á quien creia buen teólogo y buen canonista, ha estraviado la cuestion, es menester ver quién de los dos se ha equivocado, y quién recuerda mejor lo que aprendieron en el colegio.
>
> …
>
> Con respecto á los votos religiosos, el orador los considera como simples actos de devocion, ha leído muchas veces la Biblia, y no ha encontrado que el

991 Distinguido diputado duranguense, caracterizado por sus profundas convicciones religiosas.

> Evangelio mande al hombre que sea devoto, ni mucho ménos que recomiende una devocion que sea superior á la fuerza humana. El Evangelio que como una constitucion política, proclama la igualdad y la libertad de los hombres, no quiere que haya frailes y monjas contra su voluntad, y léjos de eso, condena las apariencias de devocion, como se ve en las palabras de Cristo contra los fariseos. Añade que el Sr. Castañeda al atacar el artículo se convierte en defensor de los fariseos modernos.

Terció el diputado José María Mata: "el articulo no propone coaccion ni en pro ni en contra de los votos religiosos; consecuente con el principio de la libertad de conciencia, para nada se mezcla en esta cuestion".

Hasta aquí parecería que más bien la redacción iba en la dirección de continuar con las disposiciones de la prerreforma liberal (1833-1834) de quitar cualquier coacción del Estado para exigir el cumplimiento de los votos monásticos; pero no, más bien, pensamos que la puntería se dirigía a la supresión de las órdenes o congregaciones religiosas, como más adelante se establecería en 1859; y para esto nos da luz lo señalado por Ponciano Arriaga, cuando en su intervención del día siguiente, 22 de julio, según nos relata Zarco: "Entra de lleno en la cuestion para ecsaminar qué son los votos de castidad perpétua que se hace por individuos de ambos secsos en la multitud de conventos *que por desgracia ecsisten en nuestro pais. Le parecen contrarios al bienestar de la sociedad*"; sin embargo, más adelante parece regresar a la anterior idea "porque hay una ecsistencia peor mil veces que el suicidio, porque la vida del claustro, *cuando contraria a la voluntad* se estrella con la idea de lo imposible", pero concluye: "ninguno de los publicistas modernos consideran los monasterios como establecimientos útiles a la sociedad".

José Antonio Gamboa, que era médico, después de explicar algunas razones de su profesión, propuso "que los votos religiosos no se pudieran hacer sino por mujeres mayores de veinticinco años, pues la niñas de diez y seis, que no son mujeres todavía, que no están perfectamente desarrolladas, se obligan á lo que no saben, á lo que acaso no pueden cumplir". Nos llama la atención que solo se refiera a las mujeres, no a los hombres.

Sin embargo, la verdadera cuestión la planteó Pedro Escudero cuando dijo: "En cuanto á votos religiosos, cree que debió hablarse solo de los monásticos, pues votos religiosos… puede hacerlo todo hombre en su misma casa", y concluyó con una obviedad: "Estraña por ultimo, que estos artículos se encuentren en la seccion de derechos del hombre, cuando no contienen mas que prohibiciones, y cuando prohibir, es lo contrario de conceder facultades y derechos". Arriaga le respondió diciendo que la comisión intencionalmente usó la palabra "votos religiosos" en lugar de "votos mo-

násticos", porque en los primeros están comprendidos los segundos, y en la Ley de 1833 solo se había hablado de "monásticos", y ahora se avanzaba en todos los "religiosos";[992] y luego, parecería que se arrepiente al afirmar: "esto se hace porque ha habido empeño en que se conviertan los votos religiosos en asunto civil".

Como tendremos oportunidad de volver más adelante sobre este tema, ahora queremos solamente señalar que uno de los postulados del liberalismo más exaltados era la supresión de conventos, órdenes y congregaciones religiosas, por diversas razones: ideológicas, políticas, económicas y hasta de soberanía nacional; ahora, en el Congreso Extraordinario, aparentemente, solo se constitucionalizaba el principio establecido en el Decreto del 6 de noviembre de 1833, que derogaba toda disposición legal que impusiera cualquier género de coacción para el cumplimiento de los votos monásticos, disposición que anuló Santa Anna en el Decreto del 26 de julio de 1854, el que a su vez fue abrogado por el presidente sustituto, Ignacio Comonfort, por Decreto del 26 de abril de 1856. Sin embargo, de la lectura de la crónica parlamentaria de Zarco se infiere que se estaban poniendo las bases para la realización del postulado liberal antes expresado de suprimir cualquier expresión de vida comunitaria de carácter religioso, aunque de manera un tanto cuanto titubeante.

Es importante destacar también el asunto de la Compañía de Jesús, los jesuitas. Se recordará que en 1767 el rey español Carlos III los había expulsado de sus dominios (después la Santa Sede la disolvió a nivel mundial y en 1814 la restableció); el 10 de septiembre de 1815 el rey Fernando VII permitió su reinstalación en México; en 1820, las Cortes españolas volvieron a disgregar tal orden religiosa en el Imperio español, hasta que Antonio López de Santa Anna, en Decreto del 19 de septiembre de 1834, nuevamente la restableció en México.[993] El Decreto fue derogado por el Congreso Constituyente el 6 de junio de 1856.

Otra aclaración pertinente fue que cuando se hablaba de pérdida de la libertad por causa de educación se refería a los abusos que se cometían con los aprendices en las panaderías, en los talleres y en otros lugares similares.

Finalmente, en la misma sesión se aprobó la redacción propuesta, por 69 votos contra 22. Igualmente, se aprobó sin discusión la tercera parte del artículo: "Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción ó destierro".

[992] Pensamos que en esas palabras Ponciano Arriaga dejaba ver la última intención que dicho precepto diera base para la supresión de órdenes religiosas en general y no unicamente las monásticas, que eran muy pocas.

[993] *Cfr.* Cuevas, Mariano, S. J., *Historia de la Iglesia en México*, *cit.,* t. V, pp. 277 y 278.

A reserva de analizarlo con mayor amplitud en un capítulo posterior, en donde se aborde lo relativo a las llamadas Leyes de Reforma de 1859 y su posterior constitucionalización, ahora tenemos que mencionar que en virtud de la *Ley de Adiciones y Reformas Constitucionales*, del 25 de septiembre de 1873, se modificó la redacción del artículo 5o. de la ley fundamental, para quedar en estos términos:

> Nadie puede ser obligado á prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. El Estado no puede permitir que se lleve á efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la perdida ó el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación ó de voto religioso. *La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación ú objeto con que pretendan erigirse.* Tampoco puede admitir convenio en que el hombre pacte su proscripción ó destierro.

Como señalamos atrás, con lo dispuesto en esta adición, a pesar de lo que se señalara en el Constituyente, se cumplía con ese postulado liberal, que también hemos mencionado, de suprimir cualquier expresión de vida comunitaria de carácter religioso.

También tenemos que señalar que por reforma constitucional del 10 de junio de 1898 se reformuló dicho precepto, para quedar:

> Art. 5º. Nadie puede ser obligado á prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.
>
> En cuanto á los servicios públicos, sólo podrán ser, en los términos que establezcan las leyes respectivas, obligatorio el de las armas, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales, las cargas concejiles y las de jurado.
>
> El Estado no puede permitir que se lleve á efecto ningún contrato, pacto ó convenio que tenga por objeto el menoscabo, la perdida ó el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación ó de voto religioso.
>
> La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación ú objeto con que pretendan erigirse. Tampoco puede admitir convenio en que el hombre pacte su proscripción ó destierro.

## VI. Libertad de expresión

El 25 de julio de 1856 se discutió y aprobó lo que sería el artículo sexto constitucional, referente a la libertad de expresión, el que originalmente,

en el proyecto, correspondió al numeral 13. Entre ambos textos había una redacción similar, únicamente se agregó la referencia a la moral, para quedar:

> La manifestacion de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisicion judicial ó administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque á algun crimen ó delito; ó perturbe el órden publico.

Ahora bien, nos parece interesante reseñar el debate que se dio en torno a este precepto, no porque se haya producido algún cambio importante, sino por el debate en sí. Comenzó el diputado Prisciliano Díaz González; expresó que encontraba mucha generalidad en las restricciones que se establecían al referirlas a cuando se ofenden los derechos de terceros, y que se podía interpretar que la persecución de los delitos de injuria se haría de oficio tratándose de injurias, y peor aún, la persecución administrativa, que las palabras "orden público" son muy vagas y pueden dar lugar a horribles abusos.

Por su parte, Ignacio Ramírez, el Nigromante, propuso esta redacción: "La manifestacion de las ideas por medio de signos, no puede ser objeto de ninguna inquisicion, sino por medio de juicio en caso de injurias"; señaló que la libre manifestación de las ideas era indispensable para conocer las opiniones del pueblo. El diputado Eulogio Barrera hizo un señalamiento que nos parece que hoy día adquiere mucha actualidad en los ambientes legislativos; "todo se deja á merced de leyes secundarias".

Lo que nos parece más interesante fue la explicación que dio el presidente de la comisión redactora de la Constitución, Ponciano Arriaga, quien después de dolerse que ningún otro miembro de la Comisión hubiera hecho uso de la voz para defender el proyecto, recordando una experiencia anterior en el Congreso Constituyente de 1842, dijo:

> Cree que la conciencia pública es garantía suficiente contra las siniestras interpretaciones de la ley. Cuando los jueces abusan del testo de la ley, cuando imponen un castigo arbitrario, la conciencia pública, el espíritu del pueblo, el espíritu de Dios, condena á esos jueces, y recae sobre ellos la infamia. Cuando se pronuncia una absolucion escandalosa, cuando los empleados que roban en una aduana maritima quedan impunes, la conciencia pública, el espíritu del pueblo, el espíritu de Dios, no los absuelve y los condena á ellos y a sus jueces.

Explicó que el texto propuesto no comprendía la correspondencia particular ni se refería a la libertad de imprenta —objeto de otro precepto— ni

a conversaciones íntimas; "Pero un orador popular en una junta, en una función civica, puede abusar de la palabra, puede provocar al crímen, y de esto tiene que ocuparse la ley".

Le rebatió Guillermo Prieto en estos términos:

> Es muy bella la teoría de la conciencia pública; sirve de fundamento á la institucion del jurado, al juicio del pueblo por el pueblo, al sistema representativo; pero en el caso presente no ofrece una garantía bastante, pues al hombre inocente, á quien condena la justicia, no se le da consuelo ni reparacion con decirle: "La opinión te absuelve".
>
> Bueno seria entónces buscar un rey perfecto, un rey que siguiera las inspiraciones de la conciencia pública, de ese espíritu del pueblo, de ese espíritu de Dios.

Antes de la votación y aprobación del precepto propuesto, Ponciano Arriaga, en su calidad de presidente de la comisión, anunció que ésta había añadido una nueva restricción prohibiendo los ataques "a la moral".

En la misma sesión se inició la discusión del artículo 14 del proyecto, que pasó como séptimo del texto definitivo, relativo a la libertad de imprenta. El texto propuesto decía:

> Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos en cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza á los autores ó impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene mas límites que el respeto á la vida privada, á la moral y á la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y aplique la ley, designando la pena, bajo la direccion del tribunal de justicia de la jurisdiccion respectiva.

El debate igualmente giró en torno a los señalados límites a dicha libertad de imprenta: la vida privada, la moral y la paz pública.

El diputado Francisco de P. Cendejas se manifestó por el principio de imprenta sin ningún género de restricciones, y señaló que las tres apuntadas "son cosas demasiado vagas para dar lugar á los abusos, y que si el artículo se aprueba, no se podrá escribir sobre nada". El diputado José María Mata, miembro de la comisión, rechazó tal opinión.

Fue muy importante la opinión de Francisco Zarco, quien ha pasado a la historia como el gran defensor de la libertad de imprenta, no solo por sus intervenciones en el Constituyente, sino además por su accidentada vida como periodista. Se sumó a la opinión de Cendejas "en contra de las trabas que ha establecido la comision, y que repugnan mi conciencia, porque veo

que ellas nulifican un principio que debe ser ámplio y absoluto". Sin embargo, después de dolerse de sus amargas experiencias personales como periodista y afirmar que en México nunca ha habido libertad de imprenta, "y los jueces y los funcionarios todos se han convertido en perseguidores", afirmó:

> Yo no quiero estas restricciones, no las quiere el partido liberal, no las quiere el pueblo, porque todos queremos que las leyes y las autoridades, y esta misma constitucion que estamos discutiendo, queden sujetas al libre ecsámen y puedan ser censuradas para que demuestren sus inconvenientes… Si admitimos estas vagas restricciones, dejamos sin ninguna garantía la libertad de pensamiento.

Luego señaló que no estaba de acuerdo en que los delitos de imprenta fueran juzgados por un jurado bajo la dirección de un juez profesional; pidió que fuera en dos instancias, una para la calificación y otra para la sentencias, ambas por jurado y sin la participación de un tribunal de justicia de la jurisdicción respectiva, pues por su intervención, el jurado perdería su carácter de representante popular, y fácilmente caería en formalismos legales. Para evitar abusos, propuso que la única limitante a la libertad de imprenta fuera que todos los escritos vinieran firmados por el autor, no admitir anónimos.

Le respondió Mata, reiterando las razones de la comisión. Cendejas repitió que no tenía que haber limitaciones: "ó libertad absoluta, ó restriccion completa". En la sesión del 26 de julio se trataron de otros asuntos. En la siguiente, o sea, la del 28, se continuó con la discusión del artículo 14 del proyecto; comenzó con un muy largo discurso de Zarco sobre la historia de la libertad de prensa. Zarco criticó a Arriaga por aquello de la "conciencia pública", y amplió sus argumentos; señaló que las infracciones deben ser mejor definidas, y reiteró lo de un doble jurado, uno para calificación y otro para sentencia. Mata le respondió "que no intentará seguir al preopinante en su estensa disertación histórica sobre la imprenta", y aseguró que la comisión veía al jurado como garantía contra los abusos; pero sobre todo dijo "que la imaginacion del preopinante se ha alarmado con mil ejemplos de persecucion que ha citado… pero que todas las objeciones son hijas de esta alarma de la imaginacion"; que si son vagas las restricciones, la ley orgánica las desarrollará y las explicará, previendo todos los casos y ofreciendo todo género de de garantías. "La comision creyó que por el bienestar y tranquilidad de la sociedad, el artículo de la constitución debia fijar límite al derecho de escribir, y que este límite no podia ser otro que la vida privada, la moral y la paz pública". Luego dijo una cosa muy extraña, y es que el proyecto

preveía un doble jurado, cuando que el texto señalaba expresamente: "Los delitos de imprenta serán juzgados *por un jurado*", no por dos, que era la propuesta de Zarco.

A continuación, Guillermo Prieto, como buen poeta, dijo: "Considera la prensa como la egida de la libertad, como el escudo mas firme de los derechos del hombre, y por tanto sostiene que debe ser libre como el pensamiento". "Si se proclama la libertad de imprenta ¿para qué cortar el águila sus alas cuando se va á remontar á las nubes", y por ahí y con el mismo jaez se opuso a los mentados "límites".

El Nigromante dijo: "La comision, como los planetas que giran alrededor del sol, deja siempre la mitad de las cosas sumergidas en las tinieblas y no puede hablar de un derecho sin nulificarlo á fuerza de restricciones. (Risas) La comision quiere limitar el vuelo del espíritu humano". "Las restricciones que se decreten á la prensa tienden al aislamiento del espíritu, ó á que las opiniones mas contrarias procuren unirse y confundirse".

Posteriormente, Félix Romero leyó un largo y farragoso discurso para abonar que se quitaran las famosas "limitaciones". Finalmente, se pasó a votar. Anaya Hermosillo propuso que se dividiera el artículo para su votación. En principio no se aceptó, y después se admitió. Todo se estaba aprobando según lo propuesto por la comisión, pero en el último momento, Zarco recordó las palabras de Mata respecto al doble jurado, lo cual hizo que, según propuesta de la comisión, en la sesión del 18 de noviembre propusiera y fuera aprobado en la sesión del 20, que la redacción de la última parte de lo que, como señalamos antes, vino a ser el artículo séptimo constitucional: "Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena".

No obstante ello, por reforma constitucional del 15 de mayo de 1883 se modificó la parte final del precepto, a partir de donde decía "Los delitos de imprenta serán juzgados …" para señalar:

> Los delitos que se cometan por medio de la imprenta, serán juzgados por los tribunales competentes de la Federacion ó por los de los Estados, los del Distrito Federal y Territorio de la Baja California, conforme á la legislacion penal.

## VII. Libertad de tránsito

Del 29 de julio al 5 de agosto de 1856 se discutió el artículo 15 del proyecto, relativo a la libertad de culto, pero dada la extensión y hondura del debate, preferimos dedicarle un capítulo especial al mismo, y por ello ahora

nos corresponde analizar el artículo 16 del proyecto, referente a la libertad de tránsito, que se debatió los días 7 y 8 del mismo mes de agosto.

El artículo 16 del proyecto decía:

> Todo hombre tiene derecho de entrar y salir en la Republica, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto ú otro requisito semejante. El ejercicio de este derecho no podrá perjudicar las legítimas facultades de la autoridad judicial [o administrativa] en los casos de responsabilidad criminal ó civil.

El único diputado constituyente que se opuso de fondo a esta propuesta fue Juan de Dios Arias, quien señaló que las cartas de seguridad servían para acreditar la nacionalidad del extranjero, y ellos mismos las desean para salvarse de cargos concejiles y de que los molesten las autoridades de los pueblos, que habían sido establecidos por una ley de 1828 sin que nadie haya pedido su supresión; que había otros países que se las exigían a los mexicanos, que sirvan para negarle a los "aventureros" hacer reclamaciones al Estado mexicano; que solo cuestan dos pesos anuales.

Le respondió Zarco, quien se encontraba muy disgustado por haber perdido la votación de la libertad de cultos, que veremos más adelante, como lo demuestran sus palabras: "ya que les hemos negado —a los extranjeros— la libertad de conciencia, añadió, dejémosles siquiera la facultad de moverse de un punto á otro". Rebatió a Arias señalando que las razones aducidas le parecían insuficientes para conservar una restricción, un gravamen, un impuesto, solo sobre extranjeros, y que es un precio vergonzoso para comprar la protección de nuestras leyes, la consideraba una traba que hacía poco honor a la República y no produciría las ventajas señaladas por el señor Arias; que la reciprocidad alegada solo procede tratándose de comercio o navegación, no a los residentes extranjeros, que realmente nunca se ha exigido a aquellos que hacer reclamaciones al gobierno, etcétera.

Habló también el ministro de Relaciones Exteriores, De la Rosa, quien se manifestó a título particular, no a nombre del gobierno, señalando que estaba a favor de que subsistieran las cartas de seguridad, "como medida de alta política"; y creía que el gobierno debería contar con un registro de extranjeros residentes. Eulogio Barrera dijo una cosa interesante, y es que si la carta magna permitía la expulsión de extranjeros perniciosos, la garantía contenida en el artículo en estudio sería nugatoria.

Finalmente, por sugerencia del diputado Prisciliano Díaz González, la comisión propuso que se agregara, junto a las autoridades judiciales, a las administrativas, ya que éstas también podían ordenar la detención de per-

sonas, y así se hizo. El artículo propuesto, con la adición indicada, fue aprobado por el pleno de la Asamblea.

Por último, queremos recordar cómo la fracción I del artículo 5o. de la Primera Ley Constitucional de la carta magna de 1836 señalaba que la cualidad de mexicano se perdía por ausentarse del territorio nacional más de dos años sin contar con el "pasaporte del gobierno"; no sería extraño pensar que fue el precedente que originó la exención de los mencionados pasaportes que dispuso el artículo dieciséis del proyecto y pasó como once del texto constitucional definitivo.

Hay que destacar también que por reforma constitucional del 12 de noviembre de 1908 se modificó el artículo 11 de nuestra carta magna, para añadirle que las libertades de emigración e inmigración podrían estar también limitadas por la legislación correspondiente y la de salubridad general de la República.

## VIII. Libertades de industria, comercio y trabajo

El mismo 8 de agosto de 1856 se comenzó a discutir uno de los temas más debatidos en este Constituyente: las libertades de industria, de comercio y de trabajo, por el trasfondo ideológico que traía consigo, y que vamos a analizar más adelante. En principio, el artículo 17 del proyecto señalaba:

> La libertad de ejercer cualquier género de industria, comercio ó trabajo que sea útil y honesto, no puede ser coartada por la ley, ni por autoridad, ni por los particulares, á título de propietarios. Exceptúanse los casos de privilegio exclusivo concedido conforme á las leyes, á los inventores, perfeccionadores ó introductores de alguna mejora.

En el debate de este precepto, nos llama poderosamente la atención el espléndido discurso que leyó el insigne jurista jalisciense Ignacio Luis Vallarta y Ogazón; no dudaríamos en calificarlo de avanzada, pues planteó cosas que se discutirían sesenta años después en Querétaro. De ahí, queremos destacar:

> El amo, el propietario, el dueño de la materia prima, de la fabrica, ó de la finca sobre que va el obrero á ejercer su industria, cometen, no hay duda, un abuso en obligar é este á la prestacion de sus servicios de un modo que coarte su libertad.
>
> ...

> El propietario abusa, cuando disminuye la tasa del salario; cuando lo paga con signos convencionales, y no creados por la ley que representan los valores; cuando obliga al trabajador á un trabajo forzado, para indemnizar deudas anteriores; cuando veja al jornalero con trabajos humillantes… El rico, es una verdad que nadie niega, puede hacer lo que quiere… Cuántos y cuántos hechos probarian no ya que el infeliz artesano es esclavo del rico, sino que hasta los mismos gobiernos están sujetos á sus ecsigencias.
>
> …
>
> Decia, Señor, ¿en que estado actual económico de los pueblos, es posible llegar á cortar de raiz los abusos de que con justicia nos estamos quejando?. Sin la proporcional distribucion del trabajo, con los escesos de una loca y avara produccion, hija de una competencia sin límites y causada por los frios calculos del interes individual, sin la justa proporcion entre la poblacion y la riqueza, y por consiguiente sin el equitativo pago del trabajo, sin la organizacion social de este, con una industria que por dar que hacer á las maquinas, quita al hombre sus subsistencia y su trabajo, con un estado económico, en fin, como el que vemos hasta en los pueblos que marchan al frente de la civilización, es aquello posible?
>
> …
>
> La Ley puede, sí, mejorar la suerte de la clase pobre; y á ella debe tender con toda su fuerza, quitando trabas, removiendo obstáculos, castigando abusos, respetando la propiedad libre, como el mismo trabajo libre, porque en ultimo análisis, el trabajo es la única propiedad del pobre que no tiene ni fincas, ni fabricas, ni otra clase de bienes.

Sin embargo, concluyó:

> Por tales motivos, adoptando la idea saludable del art. 17, yo rechazo su enunciacion vaga y peligrosa; y por esto propongo que nuestro código fundamental se restrinja á proclamar la libertad de trabajo, encomendando á una ley secundaria la organizacion de él.

Prieto calificó de "brillante y académico" el discurso de Vallarta, junto con el epíteto de "inoportuno".

Así, se produjeron otras intervenciones. Se levantó la sesión. En la reunión del 9 de agosto se trataron otros temas ajenos a la Constitución, y en la del 11 se concluyó la discusión declarando no ha lugar a votar, y se regresó a la comisión.

En la jornada del 18 de noviembre, la comisión propuso una nueva redacción, que fue aprobada el 20, y pasó finalmente como artículo cuarto constitucional, con algunas ligeras modificaciones en su forma, seguramente producto de la Comisión de Estilo, para quedar:

> Art. 4. Todo hombre es libre para abrazar la profesion, industria ó trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podra impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de terceros, ó por resolucion gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad.

## IX. Libertad de enseñanza

El 11 de agosto de 1856 se discutió y aprobó el artículo 18 del proyecto, que pasó como artículo 3o. de la Constitución Política de la República mexicana de 1857, al tenor siguiente: "La enseñanza es libre. La ley determinará que profesiones necesitan título para su ejercicio y con que requisitos se deben espedir".

Después de un largo y tedioso discurso, más bien de corte filosófico, del diputado Manuel Fernando Soto, intervinieron otros diputados para plantear la necesidad de que existiera alguna regulación mínima a la educación y la vigilancia gubernamental; pero como dijo José María Mata, quien como se recordará era miembro de la comisión, "si el partido liberal ha de ser consecuente con sus principios, tiene el deber de quitar toda traba á la enseñanza, sin arredrarse por el temor al charlatanismo [*sic*], pues esto puede conducir a restablecer los gremios de artesanos y a sancionar el monopolio del trabajo", y más adelante "La comision ha creido que no podia tomar mas precaucion que la de ecsigir títulos para el ejercicio de ciertas profesiones".

En contra, el diputado Joaquín García Granados señaló:

> Se opone a la libertad de enseñanza por interés de la ciencia, de la moral y de los principios democráticos; pues teme mucho a los jesuitas y al clero, teme que en lugar de dar una educacion católica, den una educacion fanática.
>
> Le parece que los que enseñan deben ser antes ecsaminados, y que el gobierno debe intervenir en señalar los autores de los cursos, para evitar por ejemplo, que una ciencia como la física que progresa todos los días, se enseñe por el Jacquier.

El ministro de Gobernación, José María Lafragua, propuso "que se diga que la autoridad pública no tendrá en la enseñanza mas intervencion que la de cuidar de que no se ataque la moral" y "desea que se diga que es libre la enseñanza privada".

Parece que quien zanjó la discusión fue Ignacio Ramírez, el "Nigromante", cuando aseguró:

> Si todo hombre tiene derecho de hablar para emitir su pensamiento, todo hombre tiene derecho de enseñar y de escuchar á los que enseñan. De esta libertad es de la que trata el artículo, y como ya esta reconocido el derecho de emitir libremente el pensamiento, el artículo está aprobado de antemano.
>
> Nada hay que temer de la libertad de enseñanza; á las cátedras concurren ú hombres ya formados, que son libres para ir ó no ir, ó niños que van por la voluntad de sus padres.

Como señalamos antes, después de algunas intervenciones más, reiterando lo dicho, el Congreso aprobó tal cual el proyecto por amplia mayoría.

## X. Derecho de petición

El 13 de agosto de 1856 se discutió y aprobó con modificaciones el artículo 19 del Proyecto, relativo al derecho de petición. En sí, el derecho de petición nadie lo impugnó; el problema estuvo en la segunda parte, en que se proponía:

> Las que se eleven al congreso federal [las peticiones] serán tomadas en consideracion segun prevenga el reglamento de debates; pero cualquier diputado puede hacer conocer el objeto de ellas, y si fueren de la competencia del congreso, pedir que se pasen á una comision ó que se discutan desde luego.

El diputado potosino Francisco Villalobos se manifestó, entre otras cosas, en contra de esta parte, al calificarlo como "reglamentario". Lo mismo dijo Albino Aranda, para que, finalmente, después de dividir el proyecto para efectos de votación, dicha parte no fue aprobada, y quedó como artículo octavo del texto constitucional (lugar que conservó y conserva en la Constitución de 1917), para quedar:

> Es inviolable el derecho de peticion ejercido por escrito de manera pacífica y respetuosa; pero en materias politicas solo pueden ejercerlo los ciudadanos de la república. A toda peticion debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad á quien se haya dirigido y ésta tiene obligacion de hacer conocer el resultado al peticionario.

Hubiera sido muy interesante que se aprobara el párrafo suprimido, pues hubiera sido un antecedente de la "iniciativa popular", que tan en boga está actualmente en nuestro país; pensamos que la equivocación estuvo en haberla situado en el capítulo de los derechos del hombre y no en el orgánico del Congreso, que era donde le correspondería.

## XI. Prohibición de monopolios y derecho de asociación

El 14 del mismo mes de agosto se discutió y aprobó el artículo 20 del proyecto, que postulaba la proscripción de monopolios, estancos y prohibiciones a título de protección a la industria.

Después de una documentada defensa del texto propuesto, Guillermo Prieto pidió, con muy buen sentido, que se exceptuara a la casa de moneda y al correo; por lo cual, la comisión añadió al texto "Esceptúanse únicamente los relativos á la acuñacion de moneda, á los correos y á los privilegios que por tiempo limitado se concedan por la ley á los inventores ó perfeccionadores de alguna mejora", lo cual fue aprobado así y pasó como artículo 28 constitucional.

En esa misma jornada se analizó el artículo 21 del Proyecto, que señalaba:

> Nadie puede ser despojado de sus propiedades ó derechos, ni proscrito, desterrado ó confinado, sino por sentencia judicial, pronunciada segun las formas y bajo las condiciones establecidas en las leyes del país.

A petición del diputado Basilio Pérez Gallardo, con apoyo de Albino Aranda y Juan Antonio de la Fuente, se consideró que los derechos aquí protegidos se trasladaran al artículo 26, que venía a decir lo mismo, pero con mejor técnica jurídica, a lo cual se avino la comisión, y así fue aprobado por la asamblea.

El propio día 14 se presentó y se aprobó sin discusión y por unanimidad el artículo 22 del proyecto, que se transformó en el noveno de la Constitución; sin embargo, una vez aprobado, Juan Antonio de la Fuente propuso que a la palabra "objeto" se añadiera "lícito", y a petición de Francisco Villalobos se añadió una frase final ("Ninguna reunion armada puede deliberar"); ambas propuestas se aceptaron en la sesión del 27 de noviembre, para quedar en estos términos:

> A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse á reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la republica pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del pais. Ninguna reunion armada tiene derecho de deliberar.

## XII. Derecho de propiedad

Parece que fue una sesión muy fructífera, pues también se aprobó en la misma el artículo el artículo 23 del proyecto, con reformas, y se empezó a

discutir el 24. En efecto, el artículo 23 decía: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su conocimiento [consentimiento] sino por causa de utilidad pública y previa indemnizacion", por lo cual, De la Fuente indicó que se debería señalar que quien puede ocupar la propiedad era el gobierno; sin embargo, se aprobó por unanimidad, aunque el mismo De la Fuente, en unión de Prieto, propusieron una adición, que decía: "La ley determinará los requisitos con que debe verificarse la espropiacion", lo cual fue aceptado por el pleno; pero en la sesión del 27 de noviembre de 1856 se propuso que se añadiera que la ley determinara qué autoridad podía hacer la expropiación y en qué términos, lo cual fue aceptado por 73 votos contra seis, para quedar el artículo 27 constitucional en estos términos:

> La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnizacion. La ley determinará la autoridad que deba hacer la espropiacion, y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su caracter, denominacion u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única escepcion de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institucion.

Como se habrá podido observar, lo que se hizo fue recoger lo prescrito en el *Decreto del Gobierno sobre Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas que Administren como Propietarios las Corporaciones Civiles ó Eclesiásticas de República,* promulgado dos meses antes, de lo cual ya dimos cuenta páginas atrás.

Como decíamos párrafos anteriores, y veremos con mayor amplitud en capítulo posterior, las llamadas Leyes de Reforma de 1859 fueron constitucionalizadas por la Ley de Adiciones y Reformas Constitucionales, del 25 de septiembre de 1873, que en su artículo tercero señalaba: "Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el art. 27 de la Constitución". A mayor abundamiento, en la reforma constitucional del 14 de mayo de 1901 se modificó el párrafo segundo y se adicionó un párrafo tercero del citado artículo, para quedar:

> Las corporaciones e instituciones religiosas, cualesquiera que sean su carácter, denominación, duración u objeto, y las civiles cuando estén bajo el patronato, dirección o administración de aquéllas o de ministros de algún culto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar más bienes raíces que los edificios que se destinen inmediata y directamente al servicio y objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las corporaciones e instituciones civiles, que no se encuentren en el caso expresado, podrán adquirir, y administrar, además de los referidos edificios, los bienes inmuebles y capitales impuestos sobre ellos, que se requieran para el sostenimiento y fin de las mismas, pero con sujeción a los requisitos y limitaciones que establezca la ley federal que al efecto expida el Congreso de la Unión.

## XIII. Garantías procesales penales

Si bien el día 14 comenzó a discutirse el artículo 24 del proyecto, relativo a las garantías judiciales en materia penal, solo se planteó dividirlo en cinco partes para su mejor estudio y resolución, y no fue hasta el 18 cuando se empezó a tratar el fondo. La primera parte fue reformulada por la Comisión en los siguientes términos:

> En todo juicio criminal, el acusado tendrá las siguientes garantías:
>
> 1ª. Que se oiga [en defensa] por sí, ó por persona de su confianza, ó por ambos segun su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará la lista de los defensores de oficio, para que elija el que ó los que le convengan.

Como señaló Zarco,[994] dicha fracción fue aprobada sin discusión y pasó como 5a. del artículo 20 constitucional.

La segunda parte decía: "2a. que se haga conocer la naturaleza del delito, la causa de la acusación y el nombre del acusado".

En principio, hubo varios puntos de vista de algunos constituyentes acerca de esa redacción, por lo cual se regresó a la comisión, para que la reformulara. De todo ese intercambio de ideas, nos parece interesante destacar lo señalado por Ponciano Arriaga, en cuanto que lo propuesto por la Comisión era que solo podían presentar una acusación los agraviados, los parientes de éstos o el agente del Ministerio Público, como decía el artículo 27 del proyecto, que veremos más adelante, mismo que no fue aceptado.

En la sesión del 18 de noviembre, la comisión planteó esta redacción de lo que finalmente quedó como fracción primera del artículo 20 constitucional: "que se le haga saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador, si lo hubiere".

La tercera parte decía: "Que se caree con los testigos que depongan en su contra, pudiendo obtener copia del proceso para preparar su defensa"; igualmente, después de algunas observaciones de varios diputados, la

994 *Historia…, cit.,* v. II, p. 154.

comisión retiró la propuesta junto con la cuarta parte, por estar estrechamente relacionada con la anterior, ya que decía: "Los testigos citados por el acusado, pueden á peticion suya ser compelidos conforme a las leyes para declarar".

La nueva redacción propuesta por la comisión el 20 de noviembre como fracción tercera decía: "Que se le caree con los testigos que depongan en su contra y que se le faciliten los datos que necesite y consten en el proceso, para preparar su defensa"; y así fue aprobado, aunque en el texto constitucional publicado decía otra cosa, seguramente producto de la Comisión de Estilo:

> 2ª. que se le tome su declaracion preparatoria dentro de cuarenta y ocho horas, contadas desde que esté á disposicion de su juez:
>
> 3ª. que se le careé con los testigos que depongan en su contra:
>
> 4ª. que se le faciliten los datos que necesite y consten en el proceso, patra preparar sus descargos:

A continuación se entró a discutir la quinta parte, que contenía uno de los grandes temas jurídicos del Constituyente de 1856-1857: el juicio por jurado. Se inició el debate con un extenso discurso del diputado jalisciense Guillermo Langlois, que se llevó el resto de la sesión del 18 de agosto, para fundamentar la aceptación de la propuesta del juicio por jurado.

En la reunión del día siguiente se produjo la muy interesante y fundada intervención de don Ignacio L. Vallarta en contra de que se adoptara tal institución en nuestro país. Comenzó rechazando que tal institución fuera una emanación legítima y necesaria de la soberanía del pueblo, que asegurara el fallo de la conciencia pública, que solidificara las garantías individuales, que desterrara lo arbitrario, lo tiránico de la administración de justicia y encarnara el reino de la democracia. Reconoció que tales afirmaciones pueden parecer imprudentes, teñidas con el colorido de la parcialidad, temeraria osadía, incluso corría el riesgo de ser llamado retrógrado. En síntesis, inició su intervención demostrando que el jurado no es una institución esencial de la democracia.

A continuación entró a un argumento de mayor calado, preguntándose:

> Si el solo *sentido* comun basta para formar una buena crítica de las pruebas, y si sin conocimientos científicos podria no solo asegurar la ecsistencia del delito, sino hasta fijar su grado de culpabilidad moral y social, para castigarlo sin mas o ménos pena que la que en justicia sean debidos.

Posteriormente, esgrimió un argumento no muy sólido al afirmar que si la Constitución general de la República establecía como única forma de enjuiciamiento criminal el juicio por jurado, atentaría contra el régimen federalista al impedir a los estados escoger lo que más les conviniera. Y prosiguió:

> La palabra jurado es tan lata que ella puede comprender así al tribunal inglés, tipo segun se dice de la imparcialidad y de la justicia, como el tribunal revolucionario frances, símbolo de la matanza y del asesinato; y la palabra jurado es tan vaga, que sin una buena ley que lo organice, que tan invariable como la constitucion, sí, como la constitucion, lo repito con intencion, el jurado léjos de ser una garantía puede convertirse en una asechanza.

Concluyó que sin una buena ley orgánica, general, no sería una garantía, pero la norma general atentaría con la independencia de los estados. Siguió:

> Yo creo, Señor, que las instituciones no se importan en un pais con la facilidad que se hacen viajar las modas: yo creo que aquellas instituciones que mas que otras se rozan directamente con el pueblo, descansan en el espíritu público de los ciudadanos, y tienen su raíz en las costumbres, no pueden llevarse al pueblo que no prestan esas costumbres en que se apoyen… ¿con qué condiciones de estabilidad local debe contar el legislador para asegurarse de que podrá con écsito plantear el jurado en el pueblo que por primera vez lo va á ver?

Acto continuo recurrió a una de las figuras más importantes en ese momento (y de siempre) en el procesalismo mundial, el alemán Mittermaier,[995] citándolo textualmente:

> Las instituciones políticas y el grado de cultura de una nacion, son ante todo, las que dan al jurado su verdadero valor. Para que esta institucion pueda arraigarse, necesita el suelo de un país, políticamente independiente, y abierto desde mucho tiempo á las ideas políticas; conocedor de sus derechos, decidido a sostenerlos y fortificarlos; capaz de hace frente al poder con osadia, pronto siempre á desconfiar de toda institucion que pueda facilitar los ataques contra la libertad de los ciudadanos: *necesita un pueblo que se interese vivamente por los negocios públicos*; que sepa comprender el valor de la independencia de los jueces, y *cuya educacion esté bastante adelantada* para que en cualquier estado de la causa pueda encontrarse en su seno número suficiente de jurados imparciales…

[995] *Cfr.* Sánchez-Ortiz, Pablo, "Karl Joseph Anton Mittermaier", en Domingo, Rafael (ed.), *Juristas universales. Juristas del s. XIX*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2004, p. 106.

Huelga decir que la conclusión a la que llegó Vallarta era que nuestra nación no satisfacía los requerimientos enunciados por Mittermaier. Continuó el ilustre constituyente diciendo que el jurado no solo trataba de las "evidencias del hecho", como afirmaba la comisión, sino también de la gravedad del delito, de las circunstancias que lo agraven o atenúen, del valor legal, social y moral que engendra, para que el juez de sentencia impusiera la pena que la justicia reclamaba en la proporción entre la pena y el delito. Que el sentido común no bastaba para calificar las penas, ya que el mismo ignora las "reglas de crítica que la ciencia despues de largas vigilias ha podido describir", no puede guiarse por su sola "inspiración no razonada, ni definida" sin trastornar todos los principios, sin subvertir el orden de las cosas. Concluyó Vallarta:

> Las razones que he espuesto, y mas aún, las que espondran mejores voces que la mia en este debate, me hacen suplicar a vuestra soberanía que se sirva reprobar la parte 4ª [era la 5ª] del artículo 24 que se discute.

Le intentó responder el diputado José María Mata, en nombre de la comisión, con ideas como que "El jurado es siempre la espresion de la conciencia pública: atacar esta idea, como la hace el Sr. Vallarta, es caer en el absurdo", o como aquella que postula: "Cuando hay leyes injustas, al pasar por el crisol del jurado, pierden sus defectos". Mariano Arizcorreta y Simón de la Garza Melo, en el mismo sentido que Vallarta, Pedro de Ampudia, Joaquín García Granados, José Antonio Gamboa y Albino Aranda a favor del proyecto; finalmente, se votó, y por 42 sufragios contra 40 no se aprobó el texto propuesto por la comisión, o sea, no se establecía el juicio por jurado para el enjuiciamiento criminal en México.

En la sesión del 27 de noviembre de 1856 se propuso una nueva fracción al artículo 24, que finalmente quedó en el 20, fracción II, la cual decía: "En todo juicio criminal, el acusado tendrá las siguientes garantías: II. Que se tome su declaración preparatoria dentro de cuarenta y ocho horas, contadas desde que esté á disposición de su juez", fue aprobada por 79 votos contra uno.

Regresando a la jornada parlamentaria del 19 de agosto, relata Zarco[996] sucintamente que en esa misma sesión se trató lo relativo al artículo 25 del proyecto, "y despues de un vivo y rápido debate entre los Sres. Aranda, Buenrostro (D. Manuel), Mata, Arriaga, Ramírez (D. Ignacio) y Guzman, en el que se trató de la absolucion de la instancia, y en el que se dio lectura

[996] T. II, p. 183.

al diccionario de Legislacion de Escriche, la comisión modifico" lo proyectado, modificación que fue aprobada en esa misma ocasión, y pasó como artículo 24 del texto fundamental.

El proyecto original decía: "Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva ó se le condene"; el *Diccionario* de Escriche[997] dice:

> Absolver de la instancia. Absolver al reo de la acusacion ó demanda que se le ha puesto cuando no hay méritos para darle por libre absolutamente ni para condenarle; y entonces sin embargo de quedar absuelto de la actual acusacion o demanda, no lo queda del juicio, pues con nuevos méritos se puede instaurar, bien que no valen los autos hechos sino solo los instrumentos y provanzas, reproduciéndolos de nuevo.

Para quedar de la siguiente manera:

> Art. 24. Ningun juicio criminal puede tener mas de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito ya sea que en el juicio de le absuelva ó se le condene. Queda abolida la práctica de absolver de la instancia.

## XIV. Garantías judiciales

Hasta el 21 de agosto continuaron las sesiones, ya que en la que correspondía al 20 no se celebró por falta de quórum. Ahí se analizó el importante precepto de las garantía de los derechos a la vida, a la libertad y a la propiedad, correspondiente al artículo 26 del proyecto, el cual pasó como artículo 14 de la Constitución, mismo que daría tantos quebraderos de cabeza, lo mismo a los tribunales que a los litigantes y doctrinarios del derecho.[998] El texto original del proyecto decía: "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad ó de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente, y segun las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso".

El primero en hacer uso de la palabra fue el diputado oaxaqueño José Antonio Gamboa para manifestarse de manera muy apasionada en contra de la pena de muerte, lo cual fue respondido, a nombre de la comisión,

[997] *Cfr.* Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense. Con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel*, facsimilar, ed. y est. Introd. María del Refugio Gonzalez, México, UNAM, 1993, p. 5.

[998] *Cfr.* Rabasa, Emilio, *El artículo 14. Estudio constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa, 1955, pp. 1-128.

por José María Mata, quien señaló que independientemente de que jamás defendería dicha sanción, no era el momento de debatir sobre la misma, la cual era abordada por el artículo 33, y tenía razón. Sin embargo, para evitar malos entendidos, la comisión modificó la redacción para proponer: "Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho, y esactamente aplicada á él, por el tribunal previamente establecido por la ley"; y aunque el texto fue aprobado por 84 votos contra dos, el texto del artículo 14 constitucional se inició agregando la frase "No se podrá espedir ninguna ley retroactiva", de lo cual hemos hablado párrafos atrás.

En la misma sesión se comenzó a discutir el artículo 27 del proyecto, que señalaba: "A todo procedimiento del órden criminal debe preceder querella ó acusacion de la parte ofendida, ó instancia del ministerio publico que sostenga los derechos de la sociedad". Aquí se perfilaba una idea que va a cuajar hasta 1917, o sea, el principio del monopolio de la acción penal por parte del Ministerio Público. Recordemos que en esta época persistía la estructura inquisitorial del proceso penal, de raíz española, en donde había jueces de instrucción; sin embargo el Congreso Constituyente no aceptó la propuesta de la comisión, y declaró "sin lugar á votar", y por lo mismo lo regresó a la comisión.

En la misma jornada se presentó el artículo 28 del proyecto, que decía: "Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para recobrar su derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia", lo cual fue aprobado entre ese día y en el correspondiente al 22 de agosto, sin mayor problema. Varios diputados propusieron agregar al precepto: "Quedan abolidas las costas judiciales", lo cual fue aprobado, el 26 de enero de 1857, para quedar el artículo 17 constitucional con ambos textos.

El propio 22 de agosto de 1856 se dio inicio a la discusión del artículo 29 del proyecto, que rezaba así: "Quedan para siempre prohibidas las penas de mutilacion y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, los grillos, cadenas ó grilletes, la multa excesiva, la confiscacion de bienes, y cualesquiera otras penas inusitadas ó trascendentales". Señala Zarco[999] que el primero en hacer uso de la palabra para discutir esta propuesta fue un señor Ruiz, pero no aclara de quién se trata, ya que como se recordará, de la nómina de constituyentes que aparecen al principio de su *Historia*, que hemos transcrito páginas atrás, se citan tres Ruiz: Alejandro, Antonio y Joaquín; sin embargo, el texto oficial y definitivo de la Constitu-

999 T. II, p. 192.

ción de 1857 no fue firmado por ningún diputado “Ruiz”, aunque nosotros estimamos que fue Joaquín Ruiz.

Pues bien, este tal Ruiz se manifestó en contra de la prohibición de grillos, cadenas y grilletes, por razones de seguridad, para evitar la evasión de reos, lo cual fue respondido, con mucha sagacidad, por Ignacio Ramírez, el Nigromante, en estos términos:

> El señor diputado que aboga por las cadenas y los grillos, no debe conocer muy bien lo que son estos instrumentos de tormento. El orador —o sea él— ha tenido grillos en una de sus prisiones por motivos políticos; sabe que son un verdadero tormento y una pena infamante.

Espiridión Moreno se manifestó por que solo se pusieran grillos a aquellos de quienes se temiera que se pudieran fugar. Francisco de P. Cendejas dijo categórico:

> Es falso que todos estos inventos de una legislacion bárbara, tengan por objeto la seguridad del reo; se funda en el sistema del terror, y en la idea absurda de que el hombre puede martirizar al hombre para intimidar a los demas…
>
> Si las evasiones son frecuentes á pesar de los grillos, los defensores de las cadenas si proceden con lógica para evitar las fugas, deben reclamar que se redoble el tormento, y llegarán a pedir que se ahorque á todo acusado para que la sociedad esté segura.
>
> Le parece que sobran medios de lograr la seguridad de las prisiones, y que la vigilancia de un centinela armado con un fusil cargado es suficiente.

Volvieron a usar la tribuna Ruiz, Ramírez y Moreno. Por su parte, Zarco se sorprendió de que un precepto inspirado por sentimientos de humanidad, por ideas de justicia y de filosofía, encontrara tan ruda oposición en la asamblea; “Si se quiere la abolicion del tormento, debe quererse la de los grillos, que son verdadero tormento; si se quiere la abolicion de las penas de infamia, debe quererse la del grillete, que es una degradacion para el hombre”, afirmó. Finalmente, León Guzmán, a nombre de la comisión, manifestó inútil defender más el artículo; por lo tanto, a petición de Francisco de P. Cendejas, en votación nominal se desechó el proyecto y se regresó a la comisión, y como en otros casos, el 20 de noviembre se volvió a debatir sobre el tema, y como dice Zarco,[1000] después de un acalorado debate se devolvió nuevamente a la comisión, la cual volvió a presentar el mismo texto, que igualmente no fue aceptado; finalmente, quedaron prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos y el tormento.

[1000] T. II, p. 564.

En la misma jornada legislativa se presentó y aprobó el artículo 30 del proyecto; solamente, a petición de José Eligio Muñoz, se le quitó la referencia a los mínimos de las penas (pecuniaria y de prisión), para quedar el artículo 21 constitucional en estos términos:

> La aplicacion de las penas, propiamente tales, es esclusiva de la autoridad judicial. La política ó administrativa solo podrá imponer, como correccion, hasta quinientos pesos de multa ó hasta un mes de reclusion, en los casos y modo que espresamente determine la ley.

El 25 de agosto se presentaron y se aprobaron por unanimidad y sin discusión los artículos 31 y 32 del proyecto; el primero pasó, en sus mismos términos, como artículo 18 constitucional:

> Art. 18. Solo habrá lugar á prision por delitos que merezca pena corporal. En cualquier estado del proceso en que aparezca que el acusado no se le puede imponer tal pena, se pondrá en libertad bajo de fianza. En ningun casi podrá prolongarse la prision o detención por falta de pago de honorarios, ó de cualquiera otra ministracion de dinero.

Mientras que el segundo, con algunas ligeras modificaciones en su redacción, seguramente producto de la Comisión de Estilo, transitó como artículo 19 de la ley fundamental, en este tenor:

> Art. 19. Ninguna detencion podrá ecseder del término de tres días, sin que se justifique con un auto motivado de prision y los demas requisitos que establezca la ley. El solo lapso de este término constituye responsables á la autoridad que la ordena ó consiente y á los agentes, ministros, alcaides ó carceleros que la ejecuten. Todo maltratamiento en la aprehension ó en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela ó contribucion en las cárceles es un abuso que deben corregir las leyes y castigar severamente las autoridades.

En la misma reunión se discutió y aprobó el artículo 33 del proyecto, relativo a la pena de muerte. En primer lugar queremos destacar la poca afortunada redacción de este proyecto, que con algunas adiciones trascendió como artículo 23 constitucional. Al respecto, nos llama la atención dada la pulcritud gramatical que generalmente manifestaron los constituyentes de 1856-1857, no solo en sus textos, particularmente en el proyecto de Constitución, sino por regla general en sus intervenciones a lo largo de todas las sesiones, verdaderas piezas oratorias.

Comenzaba el artículo 33 del proyecto, redacción que reprodujo el artículo 23 constitucional, estableciendo un buen propósito: "la abolicion de la pena de muerte", pero sujetándolo a una condición suspensiva: "el establecer á la mayor brevedad posible el régimen penitenciario"; sin embargo, señalaba: "queda abolida para los delitos políticos", y establecía cuándo se podía aplicar: "al traidor á la patria, al salteador, al incendiario, al parricida y al homicida con alevosía, premeditacion ó ventaja", pero en el texto definitivo se agregó que al traidor a la patria, solo en guerra extranjera, además a los delitos graves del orden militar y a los de piratería que definiera la ley.

El debate del precepto fue encantador: Guillermo Prieto, Francisco Zarco e Ignacio Ramírez hicieron gala de los mejores recursos retóricos —en el buen sentido de la palabra— parlamentarios, que hoy día se echan mucho en falta.

Comenzó Guillermo Prieto preguntándose qué motivos tenía la comisión para hacer recaer en los reos el descuido de los gobiernos en la mejora de las cárceles, pero sobre todo: "la pena de muerte es una violacion del derecho natural", y además se declaró en contra, porque no resolvía definitivamente la cuestión. Más adelante señaló:

> Para mantener la pena de muerte se dice: debemos matar al hombre porque no tenemos donde encerrarlo, porque nos molesta escuchar sus gemidos, porque somos impotentes para moralizarlo, y para no tropezar con ciertas manchas de sangre, queremos borrarlas con mas y mas sangre.

Más contundente fue Zarco cuando dijo:

> Esprimenta la mas viva satisfaccion al ver que en el congreso no hay una sola voz que se levante en defensa de la barbara pena de muerte, y reconoce que la comision ha dado un gran paso en la vía de la reforma proclamando la abolicion de la pena capital para los delitos políticos. Pero deseando que cese de una vez esta pena, porque la reputa como ineficaz, como estéril y como un verdadero asesinato que la sociedad comete en uno de sus individuos, sin tener para ello el menor derecho, se declara en contra del artículo, y cree que la defensa de la pena de muerte como institucion perpetua o transitoria, solo puede fundarse en la falsa idea de que la sociedad debe vengarse del delincuente.

Ignacio Ramírez, que como dice el cronista del Constituyente, Francisco Zarco,[1001] "pronunció el discurso mas notable de la sesion", señaló:

[1001] *Historia…*, t. II, p. 223.

> Comenzó dando las gracias a la comision porque le revelaba el secreto de la injusticia, de la barbarie y de la inconsecuencia de las legislaciones que admiten la pena de muerte. Este secreto consiste en la razon siguiente: "Podemos matar mientras no haya buenas cárceles". Este sistema es absurdo é inhumano, y se funda en el error que confunde las responsabilidades que resultan de la perpetracion de un delito. La responsabilidad del criminal hacia el ofendido, no puede admitirse como norma de la legislacion, pues esa responsabilidad solo pasa en casos excepcionales, como cuando un caminante es acometido por un salteador. Admitirle siempre, seria consentir en que la medida de la justicia fuera el resentimiento, la ira y la venganza del ofendido. La responsabilidad es ante la sociedad, y es tambien de la misma sociedad para con sus individuos, y de aquí resulta que lo que hay que hacer es procurar la reparacion, el resarcimiento del mal causado; lo cual no se consigue añadiendo un crimen á otro crimen, arrojando un cadáver sobre otro cadáver.
>
> La sociedad, pues, llena de fuerza y de poder, no debe obrar como la persona ofendida; debe sí, procurar la reparacion, y si es menester imponer pena, no la ha de hacer en nombre de la venganza, sino con el único fin de corregir al delincuente.
>
> De la pena de muerte no resulta bien al culpable, que espira tal vez sin sentir arrepentimiento, ni á la sociedad, que se presenta como vengadora cuando debe ser reparadora, ni al ofendido que no recibe ningun resarcimiento.
>
> Lo que realmente sucede es, que la sociedad para librarse de toda responsabilidad, recurre á nuevos sacrificios y aumenta el número de desgraciados.

El diputado Ruiz propuso señalar una fecha precisa para terminar definitivamente con la pena de muerte o que se fuera suprimiendo sucesivamente en los estados en la medida en que se vayan estableciendo penitencias en los diversos puntos de la República. Por su parte, Vallarta propuso fijar un plazo de cinco años para el establecimiento del sistema penitenciario. Finalmente el Congreso acogió la propuesta de la comisión, con las adiciones antes señaladas, y así paso al texto constitucional.

Por reforma constitucional del 14 de mayo de 1901 se suprimió la condición suspensiva de abolir la pena capital al establecimiento del régimen penitenciario, para quedar:

> Queda abolida la pena de muerte para los delitos políticos. En cuanto á los demás, sólo podrá imponerse al traidor á la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación ó ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y á los reos de delitos graves del orden militar.

## XV. Suspensión de garantías

Por último, para concluir la sección de derechos del hombre, la Constitución de 1857 reglamentó lo que tradicionalmente se ha llamado "suspensión de garantías", "hoy suspensión de derechos" correspondiente al artículo 34 del proyecto y 29 de la ley fundamental finalmente promulgada.

Relata Zarco[1002] que en la reunión del 26 de agosto de 1856, la comisión de Constitución, con aprobación del Congreso, retiró el artículo 34 del proyecto, para presentarlo con los otros artículos de la misma sección que habían sido devueltos; como de hecho lo hizo el 18 de noviembre siguiente, en los mismos términos que constaban en el proyecto original. La sesión pública del 21 del mismo mes de noviembre se abrió abordando lo relativo a dicho precepto.

Para los auténticos liberales que integraban esta magna asamblea no era fácil aceptar un precepto que venía a reducir a su mínima expresión la vigencia de los derechos fundamentales del ser humano; así lo hizo saber Francisco Zarco recordando experiencias pasadas de cuando se concedían a los gobernantes facultades extraordinarias, y él veía demasiado vaga la formulación planteada; apuntaba: "Todo ensanche del poder, toda traslimitacion de facultades, trae consigo gravísimos peligros, y destruye la libertad".

Mata, que, como se recordará, era miembro de la comisión, aseguró que se trataba solo de garantías individuales, no todas las garantías que otorgaría la Constitución, y sentenció: "Por el bien general de la sociedad, algo debe sacrificarse del interés individual, y en sustancia esto es lo que quiere el artículo". Juan N. Cerqueda se puso del lado de la comisión. Zarco apuntó que se debería decir expresamente que se trataba de únicamente las garantías individuales. Así continuó un poco más la sesión. El diputado Ruiz propuso algunas modificaciones, las cuales fueron aceptadas en parte por el diputado Mata —nos suponemos que a nombre de la comisión— para reformular la propuesta en estos términos:

> En los casos de invasion, perturbacion grave de la paz pública, ó cualesquiera otros que pongan ó puedan poner á la sociedad en grande peligro ó conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros, y con aprobacion del congreso de la Union, y en los recesos de este, de la diputacion permanente,[1003] puede suspender las garantias individuales[1004] otorgadas en esta constitucion, con excepcion de las que aseguran la vida del hom-

[1002] T. II, p. 231.

[1003] En el texto original decía "consejo de gobierno".

[1004] Que no lo especificaba la propuesta original.

> bre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales, y sin que la suspension pueda contraerse á determinado individuo.

Cuando se quiso votar el proyecto, no fue posible, ya que se había roto el quórum, por lo que se tuvo que esperar al día siguiente, en que se aprobó por 68 votos contra 12. Sin embargo, en el texto promulgado decía otra cosa; no sabemos si una nueva travesura de la Comisión de Estilo, o algún duende suelto; el caso es que la Constitución del 5 de febrero de 1857 señalaba:

> Art. 29. En los casos de invasion, perturbacion grave de la paz pública, ó cualesquiera otros que pongan á la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobacion del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la diputacion permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitucion, con escepcion de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse á determinado individuo.
>
> Si la suspension tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga presente á la situacion. Si la suspension se verificase en tiempo de receso, la diputacion permanente convocara sin demora al Congreso para que las acuerde.

Claro, si no se hubiera agregado ese párrafo, hubiera sido imposible que el presidente Benito Juárez hubiera podido actuar tanto en la Guerra de Reforma[1005] como en la intervención francesa. Por Decreto del Congreso, del 3 de noviembre de 1857, con fundamento en el artículo 29 constitucional, se suspendieron las garantía individuales en nuestro país, por vez primera, al amparo de la ley fundamental de ese mismo año.

[1005] Aunque en este caso no queda muy claro, como tendremos oportunidad de ver más adelante.

## Capítulo décimo octavo

# LA CUESTIÓN RELIGIOSA

### I. Planteamiento

En primer lugar, creemos importante señalar que debemos distinguir los aspectos meramente eclesiásticos de los puramente religiosos, ya que los primeros se refieren a la relación entre la Iglesia —evidentemente católica en México— y el Estado, mientras que los segundos atañen a la aceptación del principio de exclusividad o intolerancia religiosa, frente a la libertad de cultos —obviamente, relacionada con la fe católica entre nosotros— de otras opciones religiosas; temas que, aunque estrechamente relacionados, son diferentes y diferenciados.

Empecemos reiterando que el puntal del pensamiento liberal se encuentra en el reconocimiento de los derechos fundamentales del ser humano, los derechos humanos, en donde destacan de manera eminente las diversas libertades: de pensamiento, de expresión, de tránsito, de asociación, etcétera; y dentro de éstas, la libertad religiosa, la cual ha sido calificada como "la primera libertad", por razones históricas.

Hemos venido insistiendo, a los largo de los diversos capítulos que integran esta obra de la historia constitucional de México, cómo, durante los trescientos años de vida colonial y los cincuenta primeros de vida independiente, surtía en nuestra patria el principio de la "intolerancia religiosa", que aunque tenía sus matices, en una mayor o menor severidad del mismo, en el fondo no era más que el reconocimiento de una "religión oficial", con exclusión de otras expresiones en esta materia.

Siendo nuestro país, en esas épocas, de mayoría católica casi absoluta, o formalmente absoluta, la libertad de cultos se plantea más como principio que como necesidad; sin embargo, insistimos, era uno de los principios fundamentales del pensamiento liberal.

Lo anterior nos lleva de la mano a otra cuestión trascendental: la relación del Estado con la institución eclesiástica, y, por ende, del principal efecto que se buscaba con ello: la secularización de la sociedad, de lo cual dimos amplia cuenta en capítulos anteriores, mismo que no es nada fácil de dilucidar, por el verdadero fondo de todo ello: la lucha por el poder, el poder real, en todas sus acepciones: social, política, económica y jurídica.

No debemos dejar de reconocer que desde la Independencia hasta la última dictadura de Santa Anna, por muchas razones, la pugna se dio entre conservadores y liberales moderados, en donde no se produjo una confrontación a fondo sobre las dos formas de concebir esa relación Iglesia-Estado. El punto de inflexión se va dar con el triunfo de la Revolución de Ayutla, en donde una nueva generación de liberales, los llamados "puros" o "exaltados", se van a hacer del poder, y van a intentar implantar su particular forma de resolver las cuestiones religiosa y eclesiástica.

En esta controversia entre liberales y conservadores la gran pregunta que nos formulamos es: ¿ante qué estamos, un debate ideológico de dos visiones de lo que debe ser la sociedad política, o simple y sencillamente ante una lucha por el poder, en sus diversas manifestaciones? Evidentemente, como todo en esta vida, las cosas no son absolutamente negras o absolutamente blancas, sino que normalmente son claroscuras. Trataremos de desentrañar esa realidad subyacente en estos convulsos años (1856-1873) hasta arribar a la República liberal mexicana.

## II. El debate en el Congreso de 1856-1857[1006]

El 29 de julio de 1856, en el seno del Congreso Constituyente, informa Zarco,[1007] "Ante un concurso inmenso que llenaba las galerías, y asistiendo ciento seis diputados, comenzó el debate sobre el art. 15 del proyecto de constitucion"; ¿qué era lo que decía el citado artículo que tanta expectativa originó? Lo siguiente:

> No se expedirá en la Republica ninguna ley, ni órden de autoridad que prohiba ó impida el ejercicio de ningun culto religioso; pero habiendo sido la religion exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el congreso de la Union cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudique los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional.

De lo anterior se ocupó la magna asamblea desde ese día, hasta el 5 de agosto siguiente, en que finalmente se votó la propuesta de artículo. Vamos

[1006] Es importante señalar que de acuerdo con los usos parlamentarios de la época, era común que los oradores, al dirigirse a la asamblea legislativa, lo hicieran refiriéndose a ella con el nombre sustantivo de "Señor", para no caer en el error de pensar que se referían a otra persona, como pudiera ser Dios, más aun tratándose del tema que se estaba discutiendo.

[1007] T. I, p. 771.

a analizar brevemente las diversas intervenciones de los diputados constituyentes en este fundamental tema.

1. *Marcelino Castañeda*

El primero en hacer uso de la palabra fue este destacado diputado duranguense, quien inició formulando una pregunta: "¿En un pueblo en que hay unidad religiosa, puede la autoridad pública introducir la tolerancia de cultos? ¿Será conveniente atentar así contra un sentimiento tan profundamente arraigado en el corazon de todos los mexicanos?", y se respondió:

> Nosotros, señores, que nos gloriamos de demócratas… no podemos sin conculcar nuestros mismos títulos, contrariar la unidad religiosa que ecsiste entre todos los mexicanos. La religion católica se asocia en México á todas las ideas de patriotismo, de libertad y de esperanza.

Y más adelante:

> es la religion entre nosotros el principio de la obediencia en los súbitos, y de la justicia en los gobernantes; la religion es la fuente fecunda de la moralidad y de las grandes acciones: es la religion la que constituye, por decirlo así, nuestra vida social y nuestra vida doméstica: todo, señores, tiene su origen entre los mexicanos, del principio religioso.

Prosiguió: "El pueblo mexicano quiere vivir bajo la unidad católica… ¿Y vosotros, representantes de ese pueblo, podeis contrariar su voluntad interrumpiendo esa unidad que él desea vivamente conservar?". Y líneas abajo "Si la tolerancia de cultos es contraria á la voluntad nacional, no puede ser sancionada por una ley, porque esta ley seria un absurdo, seria un contrasentido; esa ley, en fin, no seria ley".

Posteriormente, señaló la esencia de su argumento:

> Pues bien, señores, si los mexicanos poseemos este bien inestimable, si todos caminamos acordes bajo la unidad religiosa, si vivimos unidos con un vínculo tan robusto y respetable, ¿será prudente, será debido, que ahora introduzcamos un nuevo elemento de division en el único punto en que estamos unidos?
>
> …
>
> Por otra parte, la tolerancia de cultos es el efecto de costumbres establecidas, es el resultado de hechos ecsistentes. La tolerancia religiosa no puede crearse por la ley, sino reconocerse por el legislador: ella nace del hecho, no del derecho.

Finalmente, rebatió un argumento muy socorrido:

> Pero, se dice, sin la tolerancia de cultos no puede haber emigracion, sin esta no habrá poblacion; sin poblacion no habrá caminos de fierro, y sin estos no habrá agricultura, ni industria, porque sin medios de comunicacion no puede haber consumos. Señores, para alcanzar estos objetos basta la tolerancia pasiva que los estrangeros disfrutan en México.

Para responderle, tomó la palabra uno de los miembros más conspicuos de la Comisión de Constitución:

### 2. *José María Mata*

Este ilustre médico liberal veracruzano, que fue una de las mentes más brillantes del Constituyente de 1856-1857, comenzó señalando lo grave y delicado de la cuestión, que el texto propuesto había sido el producto de múltiples discusiones y reflexiones en el seno de la comisión. Inició su argumentación como la de otros varios constituyentes, que eran de la misma opinión, apuntando:

> La libertad de conciencia, don precioso que el hombre recibió del Ser Supremo y sin el cual no ecsistirian ni la virtud, ni el vicio, es un principio incontrovertible que la comision no podia desconocer.

Para concluir en este axioma:

> estando fuera de la accion legítima de la sociedad los actos que el hombre ejecuta para ponerse en relación con la divinidad, ninguna ley ni ninguna autoridad puede tener derecho á prohibir á ningun hombre los actos que tienden á adorar á Dios del modo que su conciencia le dicta.

Y respondió muy puntualmente al "preopinante":

> Así es que consignada la prohibicion de establecer por medio de la ley el esclusivismo religioso, no se sigue forzosamente de aquí, que deberá haber en el pais otros cultos ademas del católico, porque esto dependerá de la opinion y de las creencias de los habitantes de la república, que es la que vendrá entonces á ser la ley de hecho de la sociedad.

Y más adelante señaló de modo contundente:

> Señor: el esclusivismo, la intolerancia religiosa, constituyen un crímen de lesa divinidad, son los últimos alaridos de ese fanatismo impío que creyo servir á Dios por medio de las hogueras, del tormento, de todas las horribles escenas que caracterizaban al tribunal sanguinario que blasfemando y escarneciendo la pura religion del Hombre Dios, tuvo la audacia de llamarse Santo! (*Rumores, ceceos*).

A manera de corolario agregó:

> La libertad de conciencia, es, pues, un principio que bajo ningun aspecto puede ser atacado legítimamente, y la libertad de cultos, consecuencia forzosa de ese mismo principio, no puede negarse sin negar aquel.

Luego respondió a los que señalaban que una Constitución no tenía la facultad de consignar ningún artículo sobre religión, siendo el objeto de ésta las relaciones del hombre con Dios, y en aquélla las relaciones de los hombres entre sí y con la sociedad:

> La no consignacion del principio de la libertad de conciencia en nuestro código fundamental, ademas de que hubiera sido incompleta la enumeracion de los derechos del hombre, nos habria espuesto á que una ley secundaria que hubiera querido hacerse servir de complemento á la constitucion, hubiese venido á prevenir el esclusivismo religioso que los legisladores constituyentes habian querido evitar al desentenderse de tocar en la constitucion el punto religioso.

Sin embargo, agregó:

> Era ademas conveniente que el poder representante de la nacion, dispensase al culto, que es y será probablemente el dominante en el pais, una proteccion legítima, racional, la que fuere conducente al beneficio de la sociedad.

Luego, refiriéndose al postulado de que el pueblo no estaba preparado para la libertad de cultos, y que ello podría dar origen a una guerra por opiniones religiosas, lo impugnó mediante una serie de reflexiones históricas.

Finalmente, abordó uno de los grandes postulados en contra de la libertad religiosa: la unidad religiosa, que se presentaba como único lazo que sostenía nuestra nacionalidad, temiendo que sin dicha unidad nuestro país fuera a perderse, a lo cual arguyó:

> Señor, yo soy como el que mas, partidario de la unidad religiosa… ¿Pero dónde se busca esa unidad? Se trata de la unidad que resulta de la conformidad de creencias, esa unidad ecsiste por sí sola, esa unidad es legítima y se sostiene con la ley, sin la ley, y á pesar de la ley (*Muy bien*). Pero si se quiere que la unidad religiosa sea el resultado de la coaccion, de la violencia que el poder ejerce sobre la conciencia del hombre, esa unidad, Señor, es una mentira; es la unidad que tienen los que están reunidos en el recinto de una prision, es la unidad forzada y no voluntaria, y la unidad religiosa debe buscarse en la unidad de fé, en la unidad de creencias, y la fé y las creencias religiosas, son no el resultado del precepto del legislador, sino la espresion mas pura del sentimiento.

Para concluir:

> ¿Y se puede decir que hay unidad religiosa en México, cuando por lo ménos, podemos dividir su poblacion en estas tres grandes secciones, idólatras, católicos, é indiferentes?
>
> Señor, La única unidad que ha ecsistido en México, no es la del sentimiento religioso, es la de la hipocresía; y esta ha ido desapareciendo á medida que la sociedad se ha ido ilustrando y que se ha perdido el temor.

Y:

> ¿Dónde está el derecho del hombre, ser mezquino y deleznable, para coartar la libertad de conciencia de sus hermanos?

### 3. *José Antonio Gamboa*

La intervención de este diputado oaxaqueño fue muy interesante; su participación se enderezó de manera contundente contra el clero católico; inició formulándose dos preguntas: "¿Tiene el hombre derecho de prohibir á otro hombre que adore á Dios segun sus creencias?" Y "¿Conviene á México la libertad de cultos?".

La primera pregunta la respondió, después de manifestar su postura anticlerical, orientándola hacia el tema de la inmigración extranjera:

> ¡Y nosotros, mexicanos, que tanto amamos nuestra religion, que tanto mérito hacemos de ella! ¿con qué derechos creemos que otros hombres puedan venir á México sin poder cumplir con los deberes que su religion les impone?... el europeo no puede venir entre nosotros mas que de paso, porque no puede traer á su familia á un pais donde no se le permite cumplir con sus deberes de su conciencia.

> …
>
> ¡Emigracion sin libertad de cultos! Mientras tal cosa se quiera, no tendrémos en México mas que aventureros que vengan á enriquecer; pero que en el momento que el dinero haga perder ese carácter, huirán de nosotros para vivir en su religion!

Y más adelante se plantea la cuestión de los posibles males que la tolerancia religiosa acarrearía al país. En primer lugar asume la posibilidad de que con dicha tolerancia se perderá "la religion de nuestros padres". Y concluye:

> Si es la verdadera religion la que profesamos, sacerdotes de Jesucristo, ¿por qué temeis? Y si no es la verdadera ¿por qué nos engañais? ¿Cuándo la verdad ha temido la luz ni la discusion!… ¡no veis que vuestros hermanos de Francia y vuestros hermanos de los Estados-Unidos, en medio de todas las creencias, sostienen la fé de sus creyentes, y en lugar de perder almas, conquistan nuevas todos los dias?

En segundo lugar, se plantea por qué el pueblo no está dispuesto a la Reforma (liberal), y responde de manera bastante confusa, señalando: "mientras el clero no obedezca las leyes del gobierno… no se le obligue a cumplir sus deberes sociales, el pueblo no estará dispuesto a ninguna reforma; porque el clero se opondrá á todas". Y para acabar de confundir más, sostuvo: "Nuestro pueblo, no es intolerante, Señor; pero el clero sí quiere conservar sus prerrogativas y por eso quiere echarnos encima al pueblo".[1008] Y después de una larga e inconexa perorata anticlerical, concluye: "El único medio de que nuestro clero se ilustre y cumpla con su santa mision, es el que tengan clérigos de otras sectas que hagan avergonzar á nuestro clero".

Por el contrario, resultaba interesante una idea con la que el diputado Gamboa iba a terminar su intervención, estando en desacuerdo con la redacción planteada —sí con el contenido— por la comisión del artículo 15 del proyecto, que era en sentido negativo —"No se expedirá…"— y proponía una redacción positiva: "ya es tiempo, Señor, de que el partido progresista de México fije definitivamente su programa, y este no puede darse sin la base primordial de la libertad de cultos". Concluía:

> Nosotros no tenemos derecho de prohibir á nadie que adore á Dios segun sus creencias: nosotros no tenemos ningun derecho á intervenir en la con-

[1008] Se estaban dando una serie de manifestaciones ante el Constituyente, unas por escrito, otras de viva voz, e inclusive de forma violenta, y se consideraba que las mismas venían azuzadas por el clero católico.

> ciencia de los habitantes de la república, y sí tenemos el deber de proteger la libertad de todos los hombres, siempre que no perjudique á la libertad de los otros

### 4. *José María Castillo Velasco*

Este distinguido jurista, que como se recordará fue el autor del primer libro de derecho constitucional referido a la carta magna de 1857, empezó su discurso señalando que la esencia de la religión es el amor al prójimo, y remata: "Para amar es preciso ser libre: el amor y la coaccion producen un absurdo". Podemos resumir su pensamiento, citando sus propias palabras:

> Pero yo entiendo que es una equivocacion creer que el pueblo repugna la tolerancia; y que no es tampoco esacto que la repugne el clero. La Iglesia cristiana es por esencia tolerante… Y es necesario que sea tolerante para que pueda ecsistir la division entre el poder espiritual y el temporal… El artículo que se discute no entraña una cuestion verdaderamente religiosa, sino una cuestion mera y esencialmente social y política. Se trata de los derechos del hombre, y la libertad de cultos es uno de esos derechos, que en vano se dice que son varios, cuando el derecho es uno solo, y varias las garantías que se conceden para su desarrollo y ejercicio.
>
> Nosotros, señores, somos representantes del pueblo mexicano, pero indirectamente; remotamente lo somos tambien de la humanidad, porque nuestro pueblo forma parte de ella, porque este pueblo se encamina como todos, á la unidad social y á esa unidad religiosa que tanto defienden los partidarios de la intolerancia. ¿Con qué autoridad, pues, hemos de limitar la libertad del hombre, si no le pertenece solamente á los mexicanos, sino á todos los hombres, sean de la nacion que fueren?
>
> Acabo de decir que esta cuestion no es una cuestion religiosa. Nadie quiere privar al pueblo mexicano de sus creencias ni de su culto; nadie tampoco podrá corregirlo porque la conciencia está fuera de la ley y el culto es la espresion de la conciencia.

### 5. *Francisco Zarco*

Este famoso constituyente duranguense y periodista, autor de la crónica del Congreso de 1856-1857, que tanto hemos utilizado para la redacción de este modesto texto, inició su participación en este tema, haciendo, como la mayoría de los intervinientes en el mismo, una pública profesión de fe católica, para curarse en salud de que los argumentos esgrimidos en favor

de la libertad religiosa no fueran tomados como una postura anticatólica o facciosa, sino únicamente como una defensa del reconocimiento constitucional de las prerrogativas fundamentales del ser humano.

Con muy buen sentido, Zarco planteó el artículo en estudio en dos partes: una que prometía que no se prohibiría el ejercicio de ningún culto; la segunda, referida a la protección de la religión católica mientras no se perjudiquen los intereses del pueblo ni los derechos de la soberanía popular. Estando de acuerdo con la primera, no fue así con la segunda; para él, el precepto debería decir solamente: "la república garantiza el libre ejercicio de todos los cultos (*rumores*)".

Y se fundaba en el siguiente razonamiento:

> Como católico, rechazo esa proteccion que se ofrece á la religion que profeso. El catolicismo, la revelacion, la verdad eterna, no necesita de la proteccion de las potestades de la tierra, no necesita del favor de los reyes, ni de las repúblicas: por el contrario, la verdad católica es la que protege al género humano.
>
> …
>
> ¿Proteccion al catolicismo, sin perjudicar al pueblo, sin atacar la soberanía nacional? ¿Es acaso el catolicismo en toda su pureza enemigo de los pueblos, adversario de la libertad, instrumento de opresora dominacion? No, por el contario, el catolicismo no se mezcla en las formas de gobierno, se aviene á todos los sistemas políticos y la verdad cristiana es conforme con la república y con la democracia, porque la verdad cristiana proclama la libertad, la igualdad y la fraternidad de todos los hombres. Nada tiene, pues, que temer la soberanía del pueblo de parte de la religion católica.
>
> Si esta precaucion se dirige al clero, la cosa cambia de aspecto, porque entre la religion y el clero, hay una distancia inmensa, porque entre la religion y el clero, yo contemplo un abismo profundo (*Risas*). Si se teme protegerlo sobra razon porque ha desnaturalizado la religion del Crucificado, porque se ha declarado enemigo de la libertad, porque ha acumulado tesoros empobreciendo al pais, porque ha engañado a los pueblos…

Concluye este punto:

> Si se proclama la libertad de conciencia, ante el legislador, los cultos todos deben ser iguales; proteger á unos puede ser hostilizar á los demas.
>
> …
>
> Como creo que el catolicismo no necesita proteccion, como estoy seguro de que las verdades del cristianismo no dependen del capricho de los legisla-

dores, como quiero el bien de mi pais, y por el bien de la religion, *la completa independencia entre la Iglesia y el Estado* (las cursivas son nuestras).

Así llegamos al final de esta turbulenta, apasionada y enriquecedora sesión del 29 de julio de 1856, en que el presidente de la comisión, Ponciano Arriaga, señaló:

> Que este artículo es el mismo que se haya en la constitucion de los Estados-Unidos, aunque redactado de otra manera: que la comision lo que ha querido es, que lleguemos á conquistar el verdadero principio de la democracia popular; pero que si acaso por falta de redaccion no está claro su sentido, pueden los señores diputados presentar otra, con tal que se consigne en ella el verdadero principio de la libertad de conciencia, el cual es necesario que tome en consideracion el congreso, aun cuando se hagan variaciones en su redaccion: que no se trata de palabras sino de principios.[1009]

Relata el mismo Zarco[1010] que en la sesión del 30 de julio "El concurso que llenaba las galerías era mayor que el del dia anterior". El primero en hacer uso de la palabra ese día fue el diputado guanajuatense

### 6. *José María Cortés Esparza*

La tesis de este legislador era que el Congreso Constituyente no tenía facultad para legislar en esta materia: "La constitucion debe arreglar las relaciones del pueblo con el gobierno, sin intervenir en nada en las relaciones del hombre con Dios"; sin embargo, "Reconoce que la libertad de conciencia es el mas precioso de los derechos del hombre", y señaló una cosa muy importante: "no porque se omita el artículo, el clero dejará de ser súbdito del gobierno", agregando: "las necesidades del pueblo en materia religiosa, se podrá atender por medio de concordatos".

El siguiente orador fue el diputado veracruzano

### 7. *Rafael González Páez*

Quien sostuvo sencillamente, respondiendo las preguntas ¿es conveniente la libertad de conciencia? Y ¿deberá decretarse en la Constitución? A lo cual respondió:

[1009] En el texto de la crónica de Zarco, que como es obvio hemos venido siguiendo, se menciona en nota a pie de página que el extracto de la intervención de Arriaga que se consigna fue hecho por los taquígrafos del Congreso.

[1010] T. I, p. 819.

> Desde el momento en que haya en México libertad de cultos, el esceso de la poblacion europea vendrá á nuestras costas trayéndonos su industria, sus hábitos, su amor al trabajo que falta entre nosotros, y con todo esto se afirmará la unidad nacional, se acabará la vagancia y se consolidará nuestro gobierno, cesando nuestras continuas revueltas.

Lástima que la terca realidad se encargó de desmentir tan bellos augurios. Luego vino una de las figuras más simpáticas, pero más confusas, de este constituyente, el poeta

8. *Guillermo Prieto*

Quien con su oratoria florida y poética ofreció una verdadera pieza literaria; hizo gala de sus convicciones anticlericales; repitió una serie de ideas expresadas con anterioridad, particularmente en favor de la libertad de conciencia, y se manifestó en contra de la segunda parte del artículo que hablaba de la especial protección a la religión católica, por ser la mayoritaria del pueblo mexicano; él, como buen liberal, propuso que esa protección por leyes justas y prudentes, conforme a los derechos de la soberanía nacional, se hiciera extensiva a todos los "otros cultos que se permiten". Al dejar la tribuna, anunció que más adelante volvería a ella, como en efecto lo hizo en la sesión del 4 de agosto siguiente, pero antes quiso conocer la opinión del gobierno sustituto, por voz de su ministro de Relaciones, don Luis de la Rosa Oteiza, quien se hallaba presente en ese momento, a lo cual éste se negó, señalando que lo haría más adelante, pero no dio la opinión del gobierno, sino la del país.

En efecto, en la sesión del 4 de agosto siguiente, Prieto volvió como lo tenía anunciado, pero a diferencia de la ocasión anterior, en que llevaba por escrito su bella pieza oratoria, y que por lo mismo estaba bien preparada, en esta oportunidad, en que se nota improvisó, le resultó algo muy complicado de entender; de ahí solo podemos rescatar el resumen que él mismo hizo, respecto a las razones que lo llevaban a estar en contra del texto propuesto:

> Que para resumir su discurso diria, que á tres puntos se ha contraído: primero, el triunfo absoluto de la idea —la libertad de conciencia—; segundo, la declaracion de que la religion católica, apostólica, romana, es la del pais —él pensaba [no sabemos por qué] asi lo tenía que decir la Constitución—, y la facultad de intervenir el gobierno para reprimir los abusos del clero; y tercero (*sic*), *la facultad del mismo gobierno para que planteara la reforma* [¿?] segun las circunstancias y los intereses de la sociedad.

Por su parte, Miguel Buenrostro se manifestó en favor del proyecto, e hizo una síntesis de lo hasta entonces dicho, sin aportar ninguna idea nueva.

9. *Mariano Arizcorreta*

Resulta interesante el planteamiento que llevó a cabo este constituyente, que por principio consideramos lógico y ordenado, lo cual de por sí es de agradecerse.

Comenzó distinguiendo la libertad de conciencia —que por naturaleza es irrestricta e inmune a la acción del Estado— de la libertad de culto, que

> es limitada, estrecha, sujeta á la accion y vigilancia de la ley y de la sociedad, porque los actos esternos en que consiste son actos humanos, que todo derecho sujeta á la vigilancia del poder público por la influencia que pueden tener en el órden y bienestar, en el trastorno ó perjuicio del órden social.

Afirmó que el principio de la libertad de cultos no era un postulado de la Revolución de Ayutla, que los paradigmas de ésta fueron la democracia y la igualdad; que de los mismos se derivará la libertad de cultos,

> pero cuando llegue su necesidad, cuando llegue su ocasion, cuando el desarrollo y progreso de la sociedad, presente este remedio como una necesidad para su conservacion y bienestar, no hoy que solo traeria por resultado sembrar un nuevo germen de discordia, enmedio de una sociedad enfermiza, llena de heridas profundas, causadas por la última tiranía y por sus disensiones, cuya sangres aún no se restaña.

Para concluir:

> Será cuando la ecshuberancia de la poblacion en que se encuentren mezclados individuos de todas las creencia ecsija imperiosamente que se atienda al clamor de los que profesan religiones fuera de la unidad católica. Pero no hoy que estos ecssisten en muy corto numero… Será cuando una esmerada educacion dada á nuestro pueblo por el desvelo y vigilancia de los depositarios del poder público, haga que nuestra sociedad se forme en su mayoría de gente sensata é ilustrada, que conozca sus derechos, que se imponga de las cuestiones y que esté al alcance de la convivencia y resultados de una medida tal, cual la que hoy se discute.
>
> …
>
> Tenemos, pues, necesidad de conquistar otros principios ántes que el de la libertad de cultos. Tenemos que establecer y robustecer con todos los apoyos á

> la democracia, como el principio esencial, el principio de vida, de naturaleza y de ser, de esta desgraciada sociedad.

A continuación hizo todo un panegírico de la religión católica, para afirmar:

> Esta huella hermosa de humanidad, de libertad, de igualdad y civilización —se refería a la religión católica y su influencia en el mundo occidental— no debe abandonarse, sino seguirse cuando trata de conquistarse el principio de la democracia; no debe perderse ni un ápice esta unidad de accion —o sea la unidad religiosa— tan conocida y que nos guiará á la conquista del principio —democrático—, y no debe por lo mismo menoscabarse, mezclando en la sociedad aspiraciones apasionadas de cultos egoístas, intolerantes y aun bárbaros, inmundos y supersticiosos, como se pretende con la generalidad en que está concebido el artículo á discusion.
>
> …
>
> Para esto creo debe procurar el congreso con teson y empeño conquistar el principio democrático, separar al sacerdocio de la sociedad; por manera que encerrados aquel y esta en la órbita de sus atribuciones, ni el uno ni la otra traspasen la que les corresponde

Después de ahondar en las mismas ideas, concluyó su intervención señalando la contradicción de consagrar la libertad religiosa y luego estableciendo la especial protección al culto católico, a diferencia de otras religiones.

### 10. *Rafael Jáquez*

Este diputado liberal guerrerense (decía: "en las montañas del Sur he perdido hasta los vestigios de la educacion que recibí; pero en cambio, he respirado un aire puro, no una atmósfera corrompida: he gozado de la libertad, sí, de la santa libertad") repitió argumentos esgrimidos por correligionarios suyos expresados con anterioridad; quizá lo único rescatable es cuando señaló: "El Papa, señores, permite en su dominio temporal todas las religiones, y esto no impide que San Pedro sea la primera iglesia del mundo", y tenía razón, particularmente por lo que se refería a la comunidad judía, que hundía sus raíces históricas desde la época del Imperio romano.

### 11. *Prisciliano Díaz González*

Comenzó su alocución, que pensamos interesante para entender el ambiente que se vivía ya en ese Congreso Constituyente:

> Los que impugnamos el artículo, pertenecemos tambien como sus defensores, á la generacion póstuma que ha recibido el agua bautismal de la regeneracion del siglo; pertenecemos tambien muchos de ellos á esa juventud, que con un corazon virgen de accion se lanza á las grandes empresas, siéndole indiferente en sus conquistas ceñirse la corona del triunfo, ú obtener la palma triste y funeral del martirio, pero mexicanos ántes que filósofos, tolerantes con el pueblo, mas bien que sus jueces inecsorables, veneramos su voluntad, y distinguimos la opinion, del vulgo; esto es, la opinion de unos cuantos, del fallo de la conciencia pública

Hemos querido citar textualmente este párrafo porque en él encontramos el *quid*, el meollo, para entender esa magna asamblea, la cual representaba el relevo de una nueva generación de *publicistas* mexicanos, como se llamaban entonces; ya no se trata de aquellos diputados que encontramos en los cinco primeros congresos constituyentes, formados en la disciplina escolástica que ofrecían las instituciones de educación superior novohispanas; ahora vemos a los pensadores que se educaron en la modernidad, con principios y valores heredados de la Ilustración, que si bien se afiliaron lo mismo al pensamiento liberal que al pensamiento conservador, pero sustentándose siempre en los paradigmas de esa modernidad: soberanía popular y derechos fundamentales del ser humano, como cada quien los entendía, pero, al fin y al cabo una nueva generación.

A continuación encontramos la síntesis del pensamiento de Díaz González:

> Reconocemos la libertad de conciencia… que el culto del corazon pertenece al hombre; pero sabemos tambien que el culto esterno pertenece á la sociedad… Cada hombre en el secreto de su corazon levante los templos que guste, inciense al Dios que conciba; pero este hombre respete el culto esterno de la sociedad, que no es mejor un hombre que todo un pueblo… Que hay gran diferencia entre la intolerancia bárbara que obliga á un hombre á practicar un culto por medio de las hogueras, de la cárcel, de los azotes, de las multas ó de otra pena, y la intolerancia que dejando al hombre libre en su conciencia, solo prescribe que sea tolerante con el pueblo, que no perturbe su reposo, que no ultraje sus templos, sus imágenes, ni le lance á la frente el sarcasmo burlándose del Dios que adora; porque si la sociedad respeta á ese hombre, nada es mas justo, nada es mas conforme con el derecho natural y de gentes, que la sociedad ecsija de este hombre el respeto, la caridad, la libertad que le concede.
>
> …
>
> Si el mejor criterio que tenemos los demócratas para apreciar la verdad de nuestros principios es la conciencia pública ¿por qué no hemos de decir que

> una reforma es legítima cuando la autoriza la conciencia pública?… porque si no hay democracia sin el respeto á la conciencia pública, no es demócrata el que no la respeta.
>
> …
>
> Aquí Señor, he temblado; mi corazon, mi inteligencia me dicen que la conciencia pública está en contra [de la libertad de cultos] , que la mayoría de la nacion no la quiere, porque el culto católico es su culto y no pretende mudarlo ni alterarlo.
>
> …
>
> Por esto, pues, Señor, he inferido que si la reforma de la libertad de cultos, la introducimos sin la autoridad de la conciencia pública, bien contrariándola, bien ignorándola, no puede ser una reforma legítima.
>
> …
>
> Se me repetirá el argumento de que la verdad no teme al error, que si la religion católica es la verdadera, es un temor pueril la apostasía del pueblo. Yo juro, Señor, que este argumento es de mala fé si se olvida la ignorancia de nuestro pueblo, y que solo se discurre así, porque sin saberlo yo hay hombres privilegiados, que no tienen pasiones, ó que han triunfado de ellas. La verdad, Señor, no teme al error, teme á la pasion, á la fragilidad humana, teme a sus defensores que la conciben, que la poseen por la revelación, no la pueden defender del error por medio de la razon, porque en México los mas no saben leer, y los que saben estudiar, no han tenido ganas ó tiempo de hacer un estudio de su religion. Creen, y esto les basta para ser felices, les basta la fé y con ella la caridad.

Podremos estar de acuerdo o no con lo que pensaba Díaz González, pero de lo que sí nos percatamos es que formuló una argumentación bien estructurada y fácil de comprender.

Posteriormente, Joaquín García Granados, de una manera bastante deshilvanada, apoyó la redacción propuesta en el proyecto.

### 12. *Juan N. Cerqueda*

Diputado oaxaqueño que propuso eliminar el artículo 15 "dejando á cada hombre que use de la libertad religiosa como le parezca, sin establecer ningun culto preferente".

Para concluir la sesión del 30 de julio, volvió a tomar la palabra el doctor José María Mata, quien, como se recordará, era miembro de la comisión de Constitución, para descalificar las opiniones contrarias al artículo 15 del proyecto, de manera más emotiva que argumentativa, pues previamente había fundamentado sobradamente su propuesta.

13. *Juan Antonio de la Fuente*

Este distinguido diputado coahuilense empezó su intervención destacando la deficiente redacción del artículo en debate, que podría llevar a absurdos; pero sobre todo, se concentró en señalar la inconveniencia de introducir en el texto constitucional la tolerancia religiosa, y concluyó:

> Señor: si todo nos hace reconocer que con la tolerancia religiosa, disgustariamos profundamente al pueblo: si con ella introduciríamos en el pais un esperimentado elemento de discordia, de turbulencias y proscripciones: si esta providencia ha de fortificar las antipatías entre mexicanos y estrangeros, de modo que el establecimiento de estos últimos en nuestra tierra, será mucho mas raro de lo que es ahora por causas diversas de la tolerancia de cultos: si el único lazo de unión entre los mexicanos que tanto necesitan fortificarla, va á desatarse con esta novedad, ¿cuál puede ser la razon para que la adoptemos ó para que alarmemos al pueblo anunciándosela?

Parece que meses más tarde, colaborando con Juárez, cambio radicalmente de pensamiento

14. *Francisco Villalobos*

Resumió en tres puntos las objeciones al texto propuesto: a) existía una contradicción al adoptar la libertad de cultos y establecer un trato privilegiado al católico; b) se reconocía tal libertad en forma genérica, sin señalar restricciones, debiendo existir estas para evitar aberraciones y crímenes de algunas religiones, y c) el artículo no propiciaría el efecto deseado de la inmigración europea. Después de argumentar ampliamente en contra de esos reparos, terminó pidiendo a la asamblea la aprobación del artículo propuesto.

15. *Juan B. Barragán*

Se opuso al texto del artículo 15 del proyecto porque "una asamblea católica no debe permitir la ecsistencia de otros cultos, entre otros motivos, porque en México no hay un número considerable de protestantes"; sin embargo, dijo una cosa sensata: "á pesar de nuestra intolerancia, vendrian muchos estrangeros si tuviéramos buen gobierno, paz, caminos, quietud &c &c".

### 16. *Ignacio Ramírez*

Quien ha pasado a la historia como un ateo antirreligioso, por declaraciones que había hecho años atrás, 1836, en su discurso de ingreso a la Academia de Letrán, hizo una apología muy curiosa del precepto en estudio:

> El mismo Jesus, señores, hacia bien á cuantos encontraba en su camino… á nadie preguntaba, ¿cuál es tu religion? ¿Por qué se quiere que nosotros hagamos esta pregunta, cuando llamemos á los hombres á participar de las delicias de nuestro suelo y de los beneficios de nuestras instituciones?
>
> Sostiene que Dios no se opone á la tolerancia, que ella es conforme con los principios del cristianismo… Cree que los protestantes á quienes se obliga á abandonar las prácticas de su culto, pierden toda moralidad y el indiferentismo religioso á que se entregan los hace perniciosos; que en nuestra desgraciada raza indígena, hay muchos que aun no son cristianos, y que la rivalidad pacífica de otros cultos inflamará el celo del clero católico en favor de la verdadera civilizacion.

Concluyó con un "violento apóstrofe" de una enorme emotividad en contra de la intolerancia religiosa.

Con la intervención del diputado guanajuatense Vicente López concluyó la jornada del 31 de julio de 1856. Después de reiterar argumentos expresados con anterioridad, terminó pidiendo al Congreso "declarar sin lugar á votar el artículo que se discute", o sea, rechazar el artículo 15 del proyecto.

### 17. *José María Lafragua*

Quien, aunque se desempeñaba como ministro de Gobernación, no intervino como tal,[1011] sino como diputado de Puebla. Básicamente se manifestó en contra del artículo propuesto. Comenzó diferenciando la libertad de conciencia (que es intocable) de la libertad de cultos, parangonando la libertad de pensamiento con la libertad de expresión; la primera no tiene límites; la segunda sí, inclusive puede suspenderse por convenir al interés social. Diferenció también el culto privado del culto público, siendo el primero por regla general inmune a la acción del derecho.

Pasando al meollo del asunto, dijo que había que analizar dos aspectos: justicia y conveniencia. A continuación hizo un breve recorrido histórico del

[1011] Según explica Zarco (V.II, p. 5) ello correspondería al ministro de Relaciones, Luis de la Rosa —quien también era constituyente—, pero tampoco lo pudo hacer, ya que se encontraba enfermo, enfermedad que lo llevó a la tumba, por lo cual cayó tal responsabilidad en el ministro de Justicia.

cristianismo, hasta llegar a la Reforma protestante, en donde las minorías reclamaban esa libertad de cultos, "que era sin duda justa la reclamación de los perseguidos". Sin embargo, los tiempos habían cambiado: "Hoy se discute y si no se lucha".

Además de criticar al clero católico como corruptor de la religión, afirmó que el pueblo de México era uno de los más tolerantes, pero agregó que el problema estaba en confundir la tolerancia con la indiferencia, y ésta es la peor, porque la separa una línea del ateísmo, y "el ateísmo es para mí no solo el mayor de los crímenes, sino el mayor de los absurdos".

El siguiente punto fue responder a la cuestión "¿conviene á la república mexicana hoy admitir el ejercicio público de todos los cultos?" A lo que respondió: "En mi concepto, señores, no conviene", y explicó: "El estado de nuestra sociedad está por desgracia muy distante de ser cual debiera, para que reformas de tan alta importancia como la que se discute, pudieran plantearse sin graves y probables peligros". Adelantó una serie de ejemplos para fundamentar su dicho y concluir: "El pueblo mexicano es tolerante; pero á pesar de esto, el ejercicio público de los demas cultos, es mas que probable, que sea parte eficaz de desgracias que debemos evitar".

Después analizó dos ventajas de admitir la libertad de cultos: por el principio que en sí es algo valioso y el aumento de la inmigración europea. Pero a ambos no les concedió demasiada importancia.

También señaló que la redacción de la parte final del artículo en debate era contraproducente para la religión católica, ya que al condicionar su protección por parte del Estado no se hacía lo mismo con los demás cultos.

Por último, propuso que la redacción del citado precepto debería decir: "la religion de la república es la católica, apostólica romana. La nacion la protege por medio de leyes justas y sabias", o sea, quitaba el principio de la intolerancia religiosa que las anteriores Constituciones habían establecido.

Acto continuo, tomó la palabra el constituyente poblano Juan de Dios Arias, quien se limitó a repetir algunas ideas en favor del artículo postulado; lo curioso fue la forma en que concluyó su perorata, resumiendo todos los denuestos que habían proferido al pueblo mexicano; expresó que con "el pueblo que estamos representando se compone de brutos", y aunque no eran palabras propias, sino reseña de lo que otros habían dicho, ello produjo el desorden generalizado, dice Zarco:[1012] se suscitaron "rumores, gritos, desórden completo, agitacion en el salon", etcétera, vamos, el alboroto generalizado.

[1012] V. I, p. 19.

El ministro de Relaciones y diputado constituyente, Luis de la Rosa (parece que ya se había mejorado de sus males), solicitó al presidente del Congreso, Santos Degollado, que llamara al orden, a lo cual este le respondió reclamándole que si tenía alguna moción la presentara por escrito, y señaló a la concurrencia que se abstuvieran de esas manifestaciones, pues de lo contrario el debate continuaría en sesión secreta. Así, Arias casi de inmediato terminó su participación, para dar paso a

18. *Eligio Muñoz*

Este diputado chihuahuense se pronunció en contra del artículo en estudio. En síntesis, su argumento era que el sentir del pueblo era favorable a la religión católica, y no deseaba la libertad de cultos, que ello, además, podría representar un motivo de nuevo elemento disolvente entrañado de discordias, que lo que en Estados Unidos era causa de unidad, entre nosotros podría ser lo contario, y citaba los ejemplos de 1833 y 1848[7], en que se trató de cambiar el sistema de relación del Estado con la Iglesia católica, lo cual había ocasionado mucha agitación social; que habían sido muchas las representaciones —escritos— en contra de dicha libertad de cultos y solo tres a favor. Finalizó formulando toda una disquisición histórico-teológica en contra de tal libertad.

Luego vino el constituyente michoacano Francisco García Anaya, en favor del proyecto, alegando que la libertad de cultos era una consecuencia de la libertad de conciencia.

19. *Isidoro Olvera*

Quien habiendo sido electo por cuatro entidades federativas, finalmente representó al Estado de México; médico de profesión y miembro de la comisión que redactó el proyecto de Constitución, en donde se había separado del sentir de la mayoría y hubo de redactar un “voto particular”, el cual leyó en esta oportunidad, después de haber expresado los peores conceptos del clero católico:

> La religion del pais es la católica, apostólica, romana. El Estado la proteje por leyes sabias y justas que no perjudiquen los derechos de la soberanía de la nacion; pero prohibe toda persecucion por opiniones y creencias religiosas, y no escluye el ejercicio público de otro culto en las localidades donde las legislaturas de los Estados ó el congreso general en su caso, tengan por conveniente el permitirlo. Dado el permiso, solo el congreso general podrá retirarlo por los mismos trámites y reglas que se hacen las enmiendas á la constitucion federal.

Para concluir la sesión del 1 de agosto de 1856, hizo nuevamente uso de la voz José María Mata, quien, como se recordará, había hecho, a nombre de la comisión de la cual era miembro, la defensa del artículo 15, refiriéndose a las más importantes objeciones formuladas en tribuna. Cuenta Zarco que el día dos no hubo sesión por falta de quórum; el día tres no hubo reunión, por ser domingo, y la del cuatro se inició con la nueva participación de Guillermo Prieto, de la cual hemos dado cuentas párrafos atrás; habiéndole respondido, a nombre de la comisión, el diputado Francisco de P. Cendejas. Siguió

20. *José Antonio Escudero*

Después de un discurso muy rebuscado y poco claro, finalmente lo que esencialmente dijo fue que la libertad religiosa resultaba muy conveniente; sin embargo, consideraba que en las circunstancias del país en aquel momento no era posible establecerla, y sentenciaba: "llevemos el consuelo de que vendrá por el órden natural de los sucesos, por la ley, sin la ley, y á pesar de la ley". Además, pidió no aceptar el proyecto, y en su lugar propuso:

> Ninguna ley, ni autoridad, pueden mandar, ni prohibir nada á los habitantes de la república en materia de opiniones religiosas. La ley no reconoce á las corporaciones eclesiásticas, mas que como sociedades místicas, sin concederles ni reconocerles ningunos derechos civiles; á diferencia de sus individuos, que gozarán los derechos civiles y aun políticos que como á hombres ó á ciudadanos les asegura esta constitucion.

En síntesis, pensaba Escudero que únicamente se tenía que reconocer la libertad de conciencia, y que posteriormente se alcanzaría la libertad de cultos.

Nuevamente subió a la tribuna el diputado José Antonio Gamboa, quien como miembro de la comisión lo hizo para defender el proyecto de las opiniones expresadas en contra por algunos de sus colegas, les contestó, uno a uno, sus reparos.

21. *Antonio Aguado*

Este diputado guanajuatense, al hacer uso de la tribuna, replicó de manera enérgica las respuestas de Gamboa, antes aludidas, y señaló que él y los demás defensores del proyecto en este tema, después de cuatro días de discusión, no habían respondido a los argumentos y dificultades que se pre-

sentaron contra el mencionado artículo, "se han formado un círculo del que no quieren salir"; ahora bien, el diputado Aguado cayó en lo mismo que criticó, pues lo único que hizo fue repetir las tesis vertidas por los que estaban contra el artículo, y concluyó:

> Señores, es necesario convenir en que el art. 15 redactado en términos absolutos como lo está, es inmoral, y un pretesto mas para tantas revoluciones como suceden entre nosotros; por lo mismo yo votaré en contra, y solo estaré por el artículo que consigne este hecho, que es una verdad: *la religion del Estado es la católica, apostólica, romana*. He dicho [las cursivas son de Zarco].

Para terminar la sesión de ese día 4 de agosto, de nuevo tomó la palabra Francisco Zarco, quien señaló que de acuerdo con los usos parlamentarios, debería duplicar al "señor preopinante", o sea, Aguado, pero no lo iba hacer en ese tenor, sino respondiendo a todos los argumentos expresados por los constituyentes opositores al proyecto. Pero antes de ello, señaló una rectificación, y es que anteriormente se había opuesto al texto del artículo 15 porque quería una redacción más avanzada; sin embargo, Mata lo convenció de aceptarlo tal cual. Así, fue refiriéndose y contestando cada una las intervenciones en contra de lo dicho por los opositores al artículo.

Por fin llegamos al 5 de agosto de 1856, es que según refiere Zarco[1013] estaban presentes los ministros de Relaciones, de Justicia y de Gobernación, con el concurso de 110 diputados, "algunos de los que muy rara vez se sirven asistir a las sesiones"; y todo parecía que ya iban a dar el asunto por suficientemente discutido, después de cuatro jornadas parlamentarias de intensos debates, apasionantes y apasionados; pero no, la polémica continuó, aunque solo por ese día.

### 22. *Pedro de Ampudia*

El primero en tomar la tribuna fue el diputado yucateco Pedro de Ampudia, quien se manifestó en contra del proyecto, reiterando razonamientos expuestos por otros constituyentes, y de los cuales ya hemos dado cuenta en estas páginas; sin embargo, resulta rescatable del discurso de Ampudia, que señaló las cuatro soluciones al problema que consideraron en la comisión, estas eran:

a. Consignar el hecho de que la religión de la nación mexicana es la católica, apostólica, romana, y suprimir la exclusión de cualquier otro culto;

[1013] V. II, p. 80.

b. Omitir todo artículo relativo a la religión;

c. Proclamar el principio y dejar su aplicación a las legislaturas de los estados; y

d. Introducir la reforma como la consignaba el artículo 15 del proyecto.

A continuación subió a la tribuna Ponciano Arriaga, quien, como se recordará, había sido el presidente de la comisión de Constitución y el principal autor del proyecto, que hasta ese momento no había hecho uso de la palabra en la discusión del precepto en estudio, pero ahora sí consideró oportuno hacerlo, con un discurso muy anticlerical: "El orador ecsamina esta cuestion, y encuentra siempre como obstáculo los abusos del clero". Se nota que estaba muy crispado, y realmente no aportó nada nuevo al debate.

### 23. *Ezequiel Montes Ledezma*

Luego vino el ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, el jurista queretano Ezequiel Montes Ledezma, quien inició destacando las tres partes del artículo en cuestión (libertad de cultos, preferencia al católico y limitar dicha protección de modo que no perjudique al pueblo), y apuntó que de acuerdo con multitud de datos que obran en poder del Ejecutivo, la reforma que propuso la comisión conmovería a la sociedad hasta sus cimientos y sería contraria a la voluntad de la mayoría absoluta de la nación; agregó: "No hay término medio: ó se acepta el yugo blando de la autoridad, ó se cae en el indiferentismo, y mas tarde en el ateismo". Precisó que el gobierno estaba a favor de la inmigración, pero no consideraba que esta no se diera por causa de la intolerancia religiosa; finalmente, se refirió a los que hablaban contra el clero y recordó que los principales caudillos de la Independencia eran clérigos. Pidió que si se aprobaba la primera parte del artículo, se suprimiera la taxativa que marcaba la tercera.[1014]

### 24. *José María Mata*

El último orador de estas memorables sesiones fue de nuevo el doctor José María Mata; su intervención fue sintetizada por Zarco[1015] en esta forma:

[1014] Miguel Galindo y Galindo refiere que el diputado constituyente Juan N. Ibarra le contó que oyó decir a Comonfort en una reunión privada con dos o tres diputados: "Si ustedes aprueban ese artículo [el 15], no publico la Constitución". *Cfr. La gran década nacional, ó relacion historica de la Guerra de Reforma, Intervencion extranjera y gobierno del archiduque Maximiliano. 1857-1867*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1904, t. I, p. 40 *in fine* (reedición facsimilar, México, INEHRM, 1987).

[1015] V.II, p. 89.

"El Sr. Mata defiende el artículo con la misma fé, con la misma conviccion de siempre, y apela al juicio de la historia, que fallará quiénes defendieron el error y quiénes la verdad". Luego, el presidente del Congreso, Santos Degollado, informó que los diputados que tenían pedida la palabra renunciaron a hacer uso de ella,[1016] incluso el propio Degollado declinó.

A. *Votación*

A petición del diputado Cortés Esparza se tomó la votación nominal. Reseña Zarco: "reina el mas profundo silencio, el público reprime su ansiedad, y la votacion tiene algo de grave y solemne". El texto propuesto fue regresado a la Comisión por 65 votos contra 44 en favor. "El resultado produjo en las galerías una espantosa confusion, silbidos, aplausos, gritos de viva la religion, mueran los hereges, mueran los hipócritas, mueran los cobardes, viva el clero, &c. &c.".

Formalmente tal resolución daba la oportunidad a la comisión, de presentar una nueva redacción del texto regresado por el pleno; como se recordará, en las sesiones del 18 de noviembre y siguientes, la comisión hizo lo propio con diversos artículos; sin embargo, no presentó una nueva redacción que supliera al original artículo 15. Más adelante, en la sesión del 24 de enero de 1857, ya casi para terminar, incluso con muchos diputados puestos de pie, el secretario Gamboa informó que la comisión había pedido permiso para retirar definitivamente el famoso artículo 15, y obviamente, se armó la algarabía, con las opiniones más encontradas. A la hora de votar, resultó que solo había presentes 72 diputados, o sea, no había quórum, y se dejó el asunto para el día siguiente, sin que tampoco hubiera sesión por falta de quórum (estaban presentes 62 constituyentes). Finalmente, en la reunión del 26 de enero, por 57 votos a favor contra 22, se dio permiso a la comisión para retirarlo.

B. *El voto de Arriaga*

Lo anterior no obstó para que en la misma reunión del 26 de enero, Ponciano Arriaga presentara un "voto particular" sobre la misma materia, mismo que el resto de la comisión hizo suyo, en el sentido de que correspon-

1016 En la *Historia* de Zarco se reproduce el discurso que debió de haber leído el diputado poblano Mariano [Viadas] Vargas, pero fue uno de los que renunció al uso de la voz. Realmente era reiterativo de los conceptos antes vertidos.

dería a los poderes federales ejercer su intervención en el culto religioso y en la disciplina religiosa, en los términos que determinaran las leyes.

En su argumentación, que llevaba por escrito, señaló: "no estoy conforme con que el punto religioso que tiene tan íntimo enlace con el estado del clero y del culto, quedase omiso en el código fundamental".

Para ello argumentó:

> Esta omision, si es que no me equivoco, torpísimamente sembrará infinitas dudas, despertará intereses de parcialidad y anarquía, desmentirá la franqueza y buena fé con que el partido liberal ha tocado todas las cuestiones sociales de la mas alta importancia, y acabara de quitar á la Constitucion todo el prestigio que pudiera tener.

Y más adelante:

> Será fácil comprender que una omisión de nuestra ley fundamental en tan interesante materia, dejará desmantelados, indefensos y sin recurso legal á los poderes de la nacion, para proveer á su seguridad y sostener los derechos de su soberanía.

Y después de una larga perorata histórica y sentimental, dijo una cosa cierta:

> ¿qué será cuando la Constitucion despues de haber dicho que los poderes de la Union no pueden ejercer otras facultades que las espresamente consignadas, se calle enteramente acerca de su intervencion de la potestad civil en materia de culto?
>
> Podrá decirse que estas facultades serán ejercidas por los Estados, por el pueblo, pues que á ellos quede reservadas todas las que no se consignan al poder de la federacion.
>
> …
>
> Si los Estados quedan autorizados, y eso tácitamente, para intervenir en las materias de culto religioso, si no se reservan al poder de la federacion, si cada Estado obra en ellas sin traba ni medida, puede ser que en vez de apagar, aticemos la guerra civil, que engendremos un elemento mas de disolucion, comprometamos muy sériamente nuestras relaciones esteriores, y puede ser que entónces desaparezca para México, no ya el ser y la vida, sino hasta la sombra y el nombre de nacion.

Después de prácticamente ninguna discusión, la propuesta de Arriaga fue aprobada por 82 votos contra 4, pasando como artículo 123 de la Constitución Federal de 1857. ¿Qué pasó? No lo sabemos a ciencia cierta. Quizá

el cansancio, las prisas —en diez días se promulgaba la ley suprema— o alguna transacción entre las dos principales facciones —puros y moderados, o los convenció el argumento de Arriaga; el caso es que lo ignoramos.

El 29 de enero de 1857, el diputado jalisciense Ramón R. Vega presentó una propuesta para la supresión de las obvenciones parroquiales con la ulterior Ley de Fondos y Asignaciones para el Clero;[1017] su propuesta fue rechazada por la comisión de Constitución al día siguiente, argumentando que ello sería tanto como declarar a la católica como religión de Estado, y a los párrocos, funcionarios públicos, lo cual contrariaría lo que sería el artículo 13 constitucional ("Ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público y estén fijados por la ley"); bastaría lo dispuesto en el recién aprobado artículo 123 para evitar los abusos del clero *ratio essendi* de la propuesta de Vega.[1018] El dictamen fue aprobado por 57 votos contra 26.

Sin embargo, en la misma fecha, la propia comisión presentó un texto que decía: "No habrá coacción civil para el pago de los impuestos llamados obvenciones parroquiales y derechos de estola". Francisco Zarco se opuso a ello, al señalar que esa cuestión correspondería al gobierno resolverla, ya que contaría con el fundamento del citado artículo 123. José María Mata informó estar al tanto de que el Ejecutivo estaba trabajando al respecto. Finalmente, Ramón R. Vega pidió permiso para retirar su propuesta, permiso que le concedió el pleno, y así se zanjó el asunto, a nivel del Congreso Constituyente.

Por otro lado, tenemos que mencionar que el 11 de abril de 1857, el gobierno expidió el *Decreto que Señala los Aranceles Parroquiales para el Cobro de Derechos y Obvenciones*, la llamada "*Ley Iglesias*" (no por las instituciones eclesiásticas, sino por el autor del Decreto, José María Iglesias, ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública). Es un texto verdaderamente notable si consideramos la fecha de expedición, dos meses después de promulgada la Constitución Federal, por lo cual, más que comentarla, hemos considerado interesante reproducirla tal cual:[1019]

[1017] Decía así: "Quedan tambien abolidos los derechos que se han cobrado hasta aquí con el título de Parroquiales. Mas para que tenga efecto este artículo, una ley prévia contendrá los reglamentos respectivos, señalará fondos y así mismo las asignaciones que deban disfrutar los correspondientes funcionarios".

[1018] Decía Guillermo Prieto al respecto: "Estas contribuciones ecsigidas por curas inhumanos que especulan con los afectos, con el dolor y con la misma muerte, son un mal para el país".

[1019] Hemos tomado la versión de *Memoria histórica de México*.

Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos é Instrucción Pública.

El Excmo. Sr. presidente sustituto de la República, se ha servido dirigirme la siguiente Ley sobre derechos y obvenciones parroquiales. Ignacio Comonfort, presidente sustituto de la República, etcétera.

Art. 1. Desde la publicación de esta ley se observará fielmente en todos los curatos y sacristías de la República, lo prevenido en los párrafos 19, título 59, libro 19; 19 y 29, título 10, libro 39 del tercer Concilio mexicano mandado cumplir y ejecutar por la ley 79 título 89 libro 19 de la Recopilación de Indias: en los párrafos 19, 14 y 17 del Arancel de las parroquias de esta capital, de 11 de noviembre de 1857, formado con arreglo á la real cédula de 24 de diciembre de 1746: en la tercera de las limitaciones que se hallan al fin del Arancel para todos los curas de este arzobispado, que publicó el Sr. Dr. D. Alonso Núñez de Haro y Peralta, arzobispo de México, en 3 de junio de 1789: en los párrafos que tratan de las asignaciones que deben pagar los menesterosos, del Arancel sobre obvenciones y derechos parroquiales, formado para el obispado de Puebla, por el Illmo. Sr. Dr. D. Francisco Fabián y Fuero, y aprobado por la audiencia de México: en el art. 1° del Arancel de párrocos del obispado de Michoacán, de 22 de diciembre de 1831: en el art. 1° del Arancel para reales de minas del obispado de Guadalajara, de 9 de octubre de 1809: en el párrafo que trata de derechos de entierros y en el que habla de derechos de fábrica, del Arancel del obispado de Sonora, de 9 de mayo de 1827; y en el párrafo que trata de entierros del Arancel del obispado de Yucatán, de 14 de febrero de 1756, cuyas disposiciones todas, que en copia se ponen al calce de la presente ley, previenen que en los bautismos, amonestaciones, casamientos y entierros de los pobres, no se lleven derechos algunos.

Art. 2. Para los efectos del artículo anterior, se considerarán como pobres todos los que no adquieran por su trabajo personal, por el ejercicio de alguna industria, ó por cualquier título honesto, más de la cantidad diaria indispensable para la subsistencia, y cuyo mínimum designará respecto de cada Estado ó Territorio, su gobernador ó jefe político, debiendo hacerlo á los quince días de la publicación de esta ley en la capital del mismo Estado ó Territorio.

Art. 3. Las cuotas fijadas, en los términos expresados, no podrán alterarse sin previo consentimiento del legislador general.

Art. 4. A la autoridad política local corresponde en cada caso particular, la calificación de si se tiene o no la cualidad de pobreza necesaria para gozar los beneficios de esta ley.

Art. 5. El abuso de cobrar a los pobres, se castigará con la pena del triple de lo cobrado, la cual se impondrá por las mismas autoridades políticas locales; cuidándose de toda preferencia de que se devuelva al interesado lo que se le obligó á pagar, y dividiéndose la multa por mitad entre el propio interesado y la cárcel de la municipalidad.

Art. 6. En los casos en que se cometa el abuso de que habla el artículo anterior, se podrá proceder de oficio, cuando no mediare queja de la parte agraviada.

Art. 7. Haciéndose la debida distinción entre la administración de los Sacramentos y la pompa con que se practiquen estos actos y otras funciones religiosas, los curas y vicarios podrán cobrar á los fieles los derechos establecidos en los aranceles actuales respecto de ellas.

Art. 8. Siempre que deniegue la autoridad eclesiástica, por falta de pago, la orden respectiva para un entierro, la autoridad política local podrá disponer que se haga. En los casos de bautismo y matrimonio, en que por dicho motivo se rehusare un cura ó vicario al cumplimiento de sus deberes, los prefectos podrán imponerles la pena de diez á cien pesos de multa, y si se resistiesen á satisfacerla, la de destierro de su jurisdicción por el término de quince á sesenta días, haciéndola efectiva desde luego.

Art. 9. Si los curas y vicarios estimaren infundadas las providencias dictadas contra ellos por los prefectos, podrán quejarse ante el gobernador del Estado, quien las confirmará, modificará ó revocará, según lo juzgue conveniente.

Art. 10. Se derogan en lo que pugnen con esta ley los aranceles de derechos parroquiales que han estado vigentes hasta la fecha en todos los obispados de la República y en los mismos términos se declaran insubsistentes todas las disposiciones dictadas hasta hoy sobre prestación de servicio personal, tasaciones, concordias, alcancías y hermandades destinadas á satisfacer en algunos pueblos, minerales y haciendas, las referidas obvenciones.

Art. 11. En los cuadrantes ó curatos de todas las parroquias, en la sala municipal de todos los ayuntamientos, y donde no hubiere estas corporaciones, en los despachos de todos los juzgados, se fijará un ejemplar de la presente ley, autorizado por los respectivos gobernadores y sus secretarios. Los curas y vicarios no podrán hacer cobro alguno, si no conservan sus curatos y vicarías, el ejemplar de que habla este artículo.

Art. 12. Sí en virtud de la estricta observancia de lo prevenido en el artículo 1º de esta ley, algunos curatos resultaren incongruos, el gobierno cuidará de dotarles competentemente.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio del gobierno nacional de México, á 11 de abril de 1857.-Ignacio Comonfort.-Al C. José María Iglesias.

Y lo comunico á V. E. para su inteligencia y fines consiguientes. Dios y libertad. México, abril 11 de 1857. Iglesias.

El artículo cuarto del Decreto del 12 de julio de 1859, sobre nacionalización de bienes eclesiásticos, del cual haremos referencia más ampliamente con posterioridad, derogó al anteriormente citado del 11 de abril de 1857.

Sobre este particular, es importante mencionar lo expresado por el Papa Pío IX, en el consistorio secreto de 15 de diciembre de 1856,[1020]

> el Congreso Constituyente (se refiere al mexicano), formado por la Unión de los Diputados, en medio de insultos y ultrajes en contra de nuestra santa religión, contra sus ministros sagrados, y contra el Vicario de Cristo en la tierra, propuso una nueva Constitución incendiaria con gran número de artículos; entre ellos, varios atacan abiertamente la religión, la salvífica doctrina, sus instituciones y sus sagrados derechos.

y más adelante:

> elevamos nuestra voz pontificia con apostólica libertad y con vuestro consentimiento unánime, y condenamos, reprobamos y declaramos inválidos y nulos todos los anteriormente mencionados decretos, y los demás, que allí por el poder civil ha cometido con tanto desprecio a la autoridad eclesiástica y a su apostólica sede.

## III. Una primera reflexión

El problema de las relaciones del derecho y del Estado con la religión, la Iglesia y el clero, todos ellos católicos por razones obvias, es tan complejo e intrincado, que vale la pena hacer un alto en el camino de nuestro devenir histórico para ir tratando de entenderlo; no es nuestra intención volvernos jueces de los que tuvieron a su cargo la conducción de la *res publica* de nuestro país a mitad del siglo XIX, entre otras cosas porque ya murieron, y no pueden defenderse, ni nos parece adecuado; pero lo que sí queremos es tratar de entender lo que pensaban y por qué actuaron como lo hicieron, para buscar una interpretación, desde la perspectiva de la historia del derecho, de lo que en esa materia representó para México la Generación del 57.

Sinteticemos los argumentos esgrimidos en el seno del Constituyente que estamos estudiando, antes descritos, para lo cual nos serviremos del cuadro que ofrece Emilio Martínez Albesa:[1021]

1020 *Cfr.* Soberanes Fernández, José Luis y Horacio Heredia "La alocución de Pío IX y la condena a la Legislación liberal mexicana", en *Foro*, Nueva Época, vol. 18, núm. 2, Universidad Complutense de Madrid, España (2015), pp. 287-304.

1021 *Op. cit.,* t. III, pp. 1328-1362.

*Por la libertad de cultos*:

La libertad de conciencia;
La reforma del clero;
La moralidad de la sociedad;
La inmigración extranjera y la colonización;
El ejemplo de otras naciones;
La compatibilidad de la libertad de cultos con el cristianismo;
La falsedad de la unidad religiosa de la nación, y
La falsedad de la impopularidad de la libertad de cultos y de la falta de preparación del pueblo.

*En contra de la libertad de cultos.*

La soberanía popular (es lo que quería el pueblo);
La compatibilidad del exclusivismo legal religioso con la libertad de conciencia en vista del bien común;
La inoportunidad de la libertad de cultos: medida innecesaria, imprudente e inútil;
La unidad religiosa de la nación, y
El deber religioso de los gobernantes.

En primer lugar, estamos convencidos de que los constituyentes mexicanos de 1856-1857 actuaron de buena fe, que fueron leales a sus principios e ideales y trataron de dar a nuestra patria lo que ellos pensaban que era lo mejor. También, no deja de llamarnos la atención que aquello, como se habrá podido observar en la apretada relación que hemos hecho párrafos atrás, era un diálogo de sordos; parecía que estaban practicando el método propuesto por Ollendorff para la enseñanza de lenguas extrañas, dialogando —o intentando dialogar— con otra persona que solo hablara el lenguaje que se pretendía aprender (¡!).

No queremos parecer acomodaticios o demasiado eclécticos, pero ambos bandos tenían razón. Expliquémonos. Son dos facciones: los que estaban por la libertad de cultos y los que estaban por conservar a la religión católica como la oficial del Estado mexicano. Ojo: no estamos ante el diferendo conservadurismo-liberalismo, el "partido del progreso" frente al "partido del orden", no, para todo caso liberales puros o exaltados frente a liberales moderados. Todos aceptaban la libertad de conciencia, todos se declaraban cristianos (en ese momento tal expresión no tenía la connotación que hoy tiene; es decir, seguidores, en términos generales, de la Reforma protestante) e incluso católicos; ninguno se expresó de forma peyorativa de la Iglesia católica; pero eso sí, hubo una denostación muy marcada, in-

clusive dramática, en contra del clero católico, así como no hubo prácticamente ninguna defensa del mismo; parecería que renacía el jansenismo galicano de Servando Teresa de Mier, o el pensamiento del doctor José María Luis Mora. Parecía como si se empezaran a cumplir los propósitos del *Plan Acordado por la Junta Anphictiónica de Nueva Orleans para dar libertad verdadera a los Estados Unidos Mexicanos* de 1835.

Podemos concluir con palabras muy sencillas: mientras que los liberales puros, fieles a su vocación libertaria, pretendían llevar al texto fundamental el principio de la libertad religiosa como uno de los derechos fundamentales del ser humano; los moderados, reconociendo la libertad de conciencia, no le veían caso a la libertad de cultos, siendo México, en ese momento, un país absolutamente católico, ¿qué razón había, pues, para consagrar en la Constitución un derecho que nadie reclamaba? Ninguno, pues esto solamente podría acarrear conflictos innecesarios. Hubo una votación, ganaron los segundos, pero ahí no se resolvió el problema; se resolvió —de nuevo momentáneamente— por medio de las balas; pero eso lo veremos más adelante.

Independientemente de las posturas filosóficas o políticas que se ventilaron durante aquella magna asamblea, al no asumir definiciones o precisiones jurídico-constitucionales, en la carta magna de 1857, una vez promulgada, se entraba en una especie de limbo jurídico respecto a las siguientes cuestiones: ¿había libertad de cultos o intolerancia religiosa? ¿Había una religión oficial o Estado laico? Al respecto, señala Emilio Martínez Albesa:[1022]

> Los prelados y los católicos conservadores mexicanos de mediados del siglo XIX no negaban lo que hoy entendemos por libertad religiosa y consideraban que la tolerancia de cultos se practicaba suficientemente en México como para entender salvados los derechos fundamentales de los no católicos presentes en él.

Por último, debemos responder una pregunta que se nos plantea obvia: a todo esto, ¿qué opinaban los conservadores?, toda vez que, como apuntamos antes, la discusión al interior del Congreso Constituyente era más un debate entre liberales puros y liberales moderados. Para intentar dar contestación a dicho planteamiento, contamos con un buen instrumento: la *Representacion al Soberano Congreso contra el art. 15 del Proyecto de Constitucion sobre Tolerancia Religiosa*, del 29 de junio de 1856, originalmente publicado en México en el mismo año de 1856, por la Imprenta de Andrade y Escalante;[1023]

[1022] *Op. cit.*, t. III, p. 1373.

[1023] Reproducida modernamente por García Cantú, Gastón, *El pensamiento de la reacción mexicana. Historia documental 1810-1962*, México, Empresas Editoriales, 1965, pp. 435-445.

suscrita por más de doscientas personas,[1024] lo más selecto del pensamiento conservador mexicano.[1025] Recordemos que la discusión del artículo 15 del proyecto empezó exactamente un mes después, el 29 de julio del mismo año.

Pedían en tal Representación no solamente que no se aprobara el artículo propuesto, sino que "ni aun admita á discusión", alegando que "puede encenderse de una manera horrorosa la guerra civil", que "cuando se trata de la Religion no es licíto contemporizar con ningun principio, con ninguna doctrina, con ninguna conveniencia que no sea católica".

Después de algunas referencias históricas, señalaban que la población extranjera, que en esos momentos era muy reducida y perteneciente a multitud de sectas, no había pedido la tolerancia ni levantado un solo templo (y cómo lo iba a hacer si hasta ese momento regía la intolerancia religiosa con exclusión de cualquier otro culto que no fuera el católico); que si bien admitían la conveniencia de fomentar la inmigración extranjera, ellos "sin vacilar un instante" preferían la unidad de culto a las ventajas que acarrearía la entrada de extranjeros. Criticaban la expresión de que el Congreso, por medio de leyes justas y prudentes, protegería a la religión católica, siempre que no perjudicaran los intereses del pueblo ni los derechos de la soberanía nacional, "Pues que ¿La religion del Salvador del mundo puede estar alguna vez en contradiccion de los intereses de los pueblos y con su soberanía...?" Y luego viene el argumento típicamente conservador:

> Otros artículos del proyecto y el espíritu que domina en él, justifican nuestros temores. Abolido el fuero eclesiástico, sin previo arreglo con la Silla apostólica, menoscabando el respeto al sacerdocio, atacados los bienes de las comunidades y establecimientos piadosos, y permitidos los ultrajes menos acusables á todo lo que representa fé ó celo cristiano, no es temerario anunciar que con el proyecto presentado al congreso va á consumarse la obra de destruccion que tanto satisface á los enemigos de nuestra independencia. Dividida la población mexicana en multitud de razas entre las cuales hay algunas que podrian propender fácilmente á la idolatria, y sin otro vínculo con la nuestra que la Religion, ni seria extraño que viésemos en el país cultos abominables, ni mucho menos que se encendiese una guerra que no se pudiera terminar sino con la invasion extranjera.

[1024] Entre los que figuraban José María Espinosa y Moro, Francisco M. Beteta José Joaquín Pesado, Juan Rodríguez de San Miguel, Octaviano Muñoz Ledo, Luis Gonzaga Cuevas, José Hilario Helguero, José Bernardo Couto, Basilio José Arrillaga, Antonio García Cubas, Antonio Espinosa de los Monteros y Alejandro Arango y Escandón.

[1025] Al respecto, dice Emilio Martínez Albesa: "Bien puede considerarse la expresión del pensamiento conservador mexicano". *Cfr. La Constitución de…, cit.,* t. III, p. 1374.

> …
>
> La verdad religiosa es una, no puede venir sino de Dios, y Dios no puede autorizar cultos que se oponen y se contradicen.

Concluyen con el argumento de la voluntad nacional, y señalan:

> Los que suscribimos creemos de buena fé no solo que la opinión pública no favorece el proyecto, sino que el actual congreso no tiene mayor amplitud de poderes que los que le han precedido y han dejado incólume el artículo de Religion en todas nuestras leyes fundamentales.

Por supuesto, la jerarquía católica mexicana hizo lo propio, a través de diversas expresiones, como la *Representación* del arzobispo de México, del 3 de julio de 1856, y la que dos días después haría su cabildo catedral; la del obispo de Oaxaca (Antequera) José Agustín Domínguez, a finales del mismo mes de julio; la del obispo de San Luis Potosí, Pedro Barajas, del 26 de julio, y su Cabildo catedral el 2 de agosto; la del obispo de Guadalajara, Pedro Espinosa y Dávalos, igualmente junto con su cabildo catedral, el 6 de agosto; y el obispo de Chiapas, Carlos Colina, también con su cabildo catedral, el 15 de agosto.

Ellos, los miembros de la jerarquía, eran los que mejor entendieron el problema que se les presentaba; para decirlo de forma sintética y precisa, acudamos a Emilio Martínez Albesa:[1026]

> Los prelados mexicanos se oponían a una declaración legal de libertad civil del culto público para todas las religiones por considerarla la asunción del indiferentismo religioso como fundamento para la vida pública nacional en menoscabo de la consideración hacia la verdad católica, que, como si ya no se creyera en ella, quedaría relegada a la vida privada, negándosele capacidad para informar la vida pública de la nación… para ellos, respondía a una exclusión de Dios de la vida pública nacional, dejando, mediante la igualación de todos los credos religiosos en la esfera pública, a la religión recluida a la intimidad de la conciencia personal y del hogar.
>
> …
>
> A juicio de los obispos, tal Estado secularizado sería laico sólo en apariencia. Se haría instrumento del *mesianismo* de los liberales reformistas para la transformación de la sociedad y, en virtud de tal ideología, lejos de ser neutral en asuntos religiosos, haría propia las concepciones religiosas de ellos
>
> En efecto, ellos ya veían venir el triunfo del ideal ilustrado de la secularización de la sociedad, y no les faltaba razón.

[1026] T. III, pp. 1397-1400.

## IV. Los decretos del presidente Juárez de 1859

Como hemos venido insistiendo, el 5 de febrero de 1857 se promulgó solemnemente la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, y de inmediato se procedió a formar los poderes federales al tenor de dicha carta magna, habiendo salido electo presidente de la República Ignacio Comonfort.

El 17 de diciembre del mismo año se produjo un pronunciamiento del general Félix Zuloaga, en el pueblo de Tacubaya. Zuloaga expidió el correspondiente Plan, en el que señalaba que cesaría de regir en la República la Constitución recién promulgada, y que continuaría como presidente Ignacio Comonfort, ahora dotado con facultades omnímodas, etcétera. Poco les duró el gusto, ya que no pasó mucho tiempo para que rompieran Comonfort y Zuloaga. Este segundo desconoció al primero el 11 de enero de 1858, y dos días después se iniciaron las hostilidades en la ciudad de México, hasta el día 21 del mismo mes, en que se rindió el presidente; con lo anterior, comenzaba la Guerra de Tres Años o Guerra de Reforma, la cual vino a concluir la Reforma liberal iniciada en 1855 con la Revolución de Ayutla, ya que entonces, particularmente en 1859, se logró implantar en nuestro país todo el proyecto liberal y de secularización de la sociedad, como veremos a continuación.

Previamente, tenemos que apuntar cómo el artículo 79 de la Constitución señalaba que en las faltas temporales del presidente de la República y en la absoluta, mientras se presentaba el nuevamente electo, entraría a ejercer el poder el presidente de la Suprema Corte de Justicia, en este caso, el licenciado Benito Juárez García. Por ello, en virtud de que don Benito se había negado a reconocer este Plan de Tacubaya, fue preso el mismo 17 de diciembre y liberado en el siguiente mes de enero; dadas las circunstancias antes descritas, Comonfort, al haber desconocido a la Constitución, dejaba de ser presidente constitucional[1027] y en su lugar correspondía al presidente de la Corte, Juárez, asumir, interinamente, el Poder Ejecutivo federal, y así lo hizo. Dado que la capital estaba tomada por las fuerzas rebeldes de Zuloaga, procedió a trasladarse a la ciudad de Guanajuato.

En dicha capital, el 19 de enero el mismo presidente Juárez expidió un manifiesto a la nación, en el cual expresaba que había asumido el mando supremo "Entre tanto se reúne el Congreso de la Union á continuar sus importantes tareas, dictaré las medidas que las circunstancias demanden

[1027] Por si hubiera alguna duda, el Congreso de la Unión, por Decreto del 13 de mayo de 1861, dispuso: "El C. Ignacio Comonfort cesó por voluntad de la nacion de ser presidente de la República, desde el 17 de Diciembre de 1857, en que atentó á la soberanía del pueblo por medio del plan de Tacubaya".

para expeditar la marcha de la administración en sus distintos ramos, y para restablecer la paz".[1028] Después de un largo y penoso periplo que concluyó en el puerto de Veracruz la noche del 4 de mayo de 1858, el ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, Melchor Ocampo, informó, al día siguiente, por medio de una circular, que el gobierno de la República quedaba instalado en dicha ciudad.

Continuando con la marcha del tiempo, nos tenemos que trasladar al mes de julio del siguiente año de 1859, en el mismo Veracruz, para ver una serie de actos legislativos del presidente Juárez, que representaron algunas de las más importantes decisiones de la Reforma liberal en México.

Todo inició el 7 de julio de 1859 con el *Manifiesto a la Nación*, que contenía el ambicioso programa legislativo liberal, que se iba a dar. Este texto es muy importante para comprender los derroteros que siguió el gobierno de la República en los siguientes años; por ello, hemos querido rescatar algunos párrafos directamente relacionados con la temática que estamos analizando:[1029]

> En primer lugar, para poner término definitivo á esa guerra sangrienta y fratricida que de una parte del clero está fomentando hace tanto tiempo, que la Nación por sólo conservar los intereses y prerrogativas que heredó del sistema colonial, abusando escandalosamente de la influencia que le dan las riquezas que ha tenido en sus manos, y del ejercicio de su sagrado ministerio, desarmar de una vez á esta clase de los elementos que sirven de apoyo á su funesto dominio, cree indispensable:
>
> 1. Adoptar, como regla general é invariable, la más perfecta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos.
>
> 2. Suprimir todas las corporaciones de regulares del sexo masculino, sin excepción alguna, secularizándose los sacerdotes que actualmente hay en ellas.
>
> 3. Extinguir igualmente las cofradías, archicofradías, hermandades, y en general todas las corporaciones ó congregaciones que existen de esta naturaleza.
>
> 4. Cerrar los noviciados en los conventos de monjas, conservándose las que actualmente existen en ellos, con los capitales ó dotes que cada una haya introducido, y con la asignación de lo necesario para el servicio del culto en sus respectivos templos.

[1028] No hubo la *Declaración de suspensión de garantías* que preveía el artículo 29 constitucional, ya que el Congreso estaba en receso; sin embargo, por Decreto del propio Congreso, del 11 de mayo de 1861, se disponía que el presidente ya no podía decretar ni publicar ley alguna desde el 9 de mayo; por lo tanto, interpretado *a contrario sensu*, es que el Legislativo federal reconocía que el presidente interino había tenido dicha facultad legislativa.

[1029] Tomado de *Memoria Política de México*.

5. Declarar que han sido y son propiedades de la Nación todos los bienes que hoy administra el clero secular y regular con diversos títulos, así como el excedente que tengan los conventos de monjas, deduciendo el monto de sus dotes, y enajenar dichos bienes, admitiendo en pago de una parte de su valor títulos de la Deuda pública y de capitalización de empleos.

6. Declarar, por último, que la remuneración que dan los fieles á los sacerdotes, así por la administración de los sacramentos, como por todos los demás servicios eclesiásticos, y cuyo producto anual, bien distribuido, basta para atender ampliamente el sostenimiento del culto y de sus ministros, es objeto de convenios libres entre unos y otros, sin que para nada intervenga en ellos la autoridad civil.

Además de estas medidas, que, en concepto del Gobierno, son las únicas que pueden dar por resultado la sumisión del clero á la potestad civil, en sus negocios temporales, dejándolo, sin embargo, con todos los medios necesarios para que pueda consagrarse exclusivamente, como es debido, al ejercicio de su sagrado ministerio, cree también indispensable proteger en la República con toda su autoridad, la libertad religiosa, por ser ésta necesaria para su prosperidad y engrandecimiento, á la vez que una exigencia de la civilización actual.

En el ramo de Justicia, el Gobierno comprende que una de las más urgentes necesidades de la República, es la formación de Códigos claros y sencillos sobre negocios civiles y criminales y sobre procedimientos, porque sólo de esta manera se podrá sacar á nuestra Legislación del embrollado laberinto en que actualmente se encuentra, uniformándola en toda la Nación, expeditando la acción de los criminales y poniendo el conocimiento de las leyes al alcance de todo el mundo; y como quiera que para la ejecución de este importante trabajo, bastará que se dediquen á él con empeño los jurisconsultos á quienes se les encomienda el Gobierno se propone hacer un esfuerzo para que no quede aplazada por más tiempo esta mejora, á fin de que la sociedad comience á disfrutar de los numerosos beneficios que ella ha de producirle.

El establecimiento de los jurados de hecho para todos los delitos comunes, es también, una de las exigencias de la Nación, y el Gobierno hará cuanto esté de su parte para plantear tan interesante reforma.

Entretanto que se realiza esta innovación y se promulgan los Códigos, el Gobierno se propone expedir sin demora aquellas medidas que juzgue urgentes, para hacer efectivas las primeras garantías de los ciudadanos y destruir los errores ó abusos que se oponen á la libre circulación de la riqueza pública.

Respecto de que la justicia sea administrada gratuitamente, la Constitución de 1857 ha establecido y a este principio como un precepto fundamental; mas como para que tal precepto produzca los buenos efectos que se propuso el legislador, es indispensable que se provea muy puntualmente al pago de los sueldos de los Magistrados, jueces y empleados del ramo judicial, el Gobierno se propone atenderlo con la preferencia que merece, porque está convencido

de que faltando esta circunstancia, aquel precepto, en vez de bienes, causaría grandes males á la sociedad. Sobre este punto se propone también el Gobierno dictar la providencia que sea más conveniente, para impedir la multiplicación de pleitos á que puede dar lugar esta importante reforma.

Sobre abolición de fueros de clase en delitos comunes, nada tiene el Gobierno que decir, porque ella está ya expresamente convenida en la Constitución, y no será por cierto la actual Administración la que piense jamás en restablecer tan injustas como odiosas distinciones.

En materia de Instrucción Pública, el Gobierno procurará, con el mayor empeño, que se aumenten los establecimientos de enseñanza primaria gratuita, y que todos ellos sean dirigidos por personas que reúnan la instrucción y moralidad que se requieren, para desempeñar con acierto el cargo de preceptores de la juventud, porque tiene el convencimiento de que la instrucción es la primera base de la prosperidad de un pueblo, á la vez que el medio más seguro de hacer imposibles los abusos del Poder. Con ese mismo objeto, el Gobierno General, por sí, y excitando á los particulares de los Estados, promoverá y fomentará la publicación y circulación de manuales sencillos y claros, sobre los derechos y obligaciones del hombre en sociedad, así como sobre aquellas ciencias que más directamente contribuyen á su bienestar y á ilustrar su entendimiento, haciendo que esos manuales se estudien, aun por los niños que concurran á los establecimientos de educación primaria, á fin de que, desde su más tierna edad, vayan adquiriendo nociones útiles, y formando sus ideas en el sentido que es conveniente para bien general de la sociedad. Respecto de la instrucción secundaria y superior, el Gobierno se propone formar un nuevo plan de estudios, mejorando la situación de los preceptores que se emplean en esta parte de la enseñanza pública, así como el sistema que para ella se sigue actualmente en los colegios, y ajustándose al principio que sobre esto contiene la Constitución se adoptará el sistema de la más amplia libertad respecto de toda clase de estudios, así como del ejercicio de las carreras ó profesiones que con ellos se forman, a fin de que todo individuo, nacional ó extranjero, una vez que demuestre en el examen respectivo la aptitud y los conocimientos necesarios, sin indagar el tiempo y lugar en que los haya adquirido, pueda dedicarse á la profesión científica ó literaria para que sea apto.

…

El Registro Civil es, sin duda, una de las medidas que con urgencia reclama nuestra sociedad, para quitar al clero esa forzosa y exclusiva intervención que hasta ahora ejerce en los principales actos de la vida de los ciudadanos, y, por lo mismo, el Gobierno tiene la resolución de que se adopte esa reforma, conquistando definitivamente el gran principio que tal medida debe llevar por objeto, esto es, estableciendo que una vez celebrados esos actos ante la autoridad civil, surtan y a todos sus efectos legales.

…

La enajenación de las fincas y capitales del clero que, según lo ya dicho en otro lugar, deberán ser declarados propiedad de la Nación, se hará admitiendo en pago tres quintas partes en títulos de capitalización, ó de deuda pública interior ó exterior, sin distinción alguna, y las dos quintas partes restantes en dinero efectivo, pagaderas en abonos mensuales, distribuidos en cuarenta meses, á fin de que la adquisición de esos bienes pueda hacerse aun por aquellas personas menos acomodadas, dando los compradores ó redentores, por la parte de dinero efectivo, pagarés á la orden del portador, con hipoteca de la finca vendida, ó de aquella que reconocía el capital redimido, y entregando la parte de títulos ó bonos, en el acto de formalizarse el contrato de venta ó redención.

…

Tales son, en resumen, las ideas de la actual Administración, sobre la marcha que conviene seguir, para firmar el orden y la paz en la República, encaminándola por la senda segura de la libertad y del progreso, á su engrandecimiento y prosperidad; y al formular todos sus pensamientos, del modo que aquí los presenta, no cree hacer más que interpretar fielmente los sentimientos, los deseos y las necesidades de la Nación.

En otro tiempo podría acaso haberse estimado imprudente la franqueza con que el Gobierno actual manifiesta sus ideas, para resolver algunas de las graves cuestiones, que ha tanto tiempo agitan á nuestra desgraciada sociedad; pero hoy que el bando rebelde ha desafiado descaradamente á la Nación, negándole hasta el derecho de mejorar su situación; hoy que ese mismo bando, dejándose guiar únicamente por sus instintos salvajes, para conservar los abusos y errores en que tiene fincado su patrimonio, ha atropellado los más sagrados derechos de los ciudadanos, sofocando toda discusión sobre los intereses públicos, y calumniando vilmente las intenciones de todos los hombres que no se prestan á acatar su brutal dominación; hoy que ese funesto bando ha llevado y a sus excesos á un extremo de que no se encuentra ejemplo en los anales del más desenfrenado despotismo, y que con un insolente menosprecio de los graves males que su obstinación está causando á la sociedad, parece resuelto á continuar su carrera de crímenes y de maldades, el Gobierno legal de la República, lo mismo que la numerosa mayoría de los ciudadanos cuyas ideas representa, no pueden sino ganar, en exponer claramente á la faz del mundo entero, cuáles son sus miras y tendencias.

Heroica Veracruz, Julio 7 de 1859. -Benito Juárez. -Melchor Ocampo. − Manuel Ruiz. -Miguel Lerdo de Tejada.

Resulta fácil colegir que el Manifiesto antes reproducido no es otra cosa que el Programa del Partido Liberal que planteaba llevar a cabo a sus últimas consecuencias la reforma de la sociedad mediante los postulados de ese liberalismo mexicano.

Como consecuencia de las ideas antes expresadas, hubo varias disposiciones decretadas por el presidente Juárez, desde Veracruz, entre julio de 1859 y diciembre de 1860,[1030] en las materias que ahora nos ocupan; sin embargo, pensamos que fueron cuatro las más importantes, que inclusive muchas veces son denominadas como *Leyes de Reforma*, aunque en estricto sentido no pueden ser calificadas como "leyes", ya que la aprobación de éstas era, y es, facultad exclusiva del Congreso; por ello, hemos preferido hablar de "decretos":

A) *Decreto* del 12 de julio de 1859 *sobre expropiación de bienes eclesiásticos, Estado laico, supresión de órdenes religiosas masculinas y corporaciones eclesiásticas de seglares, así como la reducción a su mínima expresión de los conventos de religiosas mujeres*.[1031]
B) *Decreto del 23 de julio de 1859 sobre el matrimonio civil*.
C) *Decreto del 28 de julio de 1859 sobre organización del registro civil*.
D) *Decreto del 4 de diciembre de 1860 sobre libertad de cultos*.

Existen otros, relacionados con los anteriores, pero no de su misma importancia, como lo fueron:

E) *Decreto* del 31 de julio de 1859 en que se ordenaba que cesara la intervención del clero en la administración de cementerios, panteones, camposantos y bóvedas o criptas mortuorias.
F) *Orden* del 3 de agosto de 1859 en que disponía retirar la legación mexicana ante la Santa Sede.
G) *Decreto* del 11 de agosto de 1860, que mandó dejar de ser festivos cívicos diversos días de celebración religiosa, salvo los ahí mencionados, y señalando la prohibición de la asistencia oficial de servidores públicos a funciones religiosas.

Nos corresponde analizar brevemente dichas disposiciones. Para este propósito contamos con un documento fundamental: la *Circular del Ministerio de Justicia, expresando las razones que motivaron el Decreto de Nacionalización de*

[1030] El 22 de diciembre de 1860 el general Jesús González Ortega venció al ejército conservador del general Miguel Miramón, en las Lomas de San Miguel de Calpulalpan, con lo cual se ponía fin a la Guerra de Reforma; el 25 del mismo mes entró en la ciudad de México; lo propio hizo Benito Juárez, salió el 5 de enero de Veracruz y arribó a la capital de la República el viernes 11 de enero de 1861, exactamente tres años después de que había tenido que salir con motivo del levantamiento de Zuloaga.

[1031] Por decreto del mismo presidente Juárez del 26 de febrero de 1863, se extinguieron de toda la República las comunidades de religiosas, excepto las Hermanas de la Caridad, como lo veremos a continuación.

*los Bienes del Clero*, de la misma fecha del Decreto; es decir, el 12 de julio de 1859, que venía a ser como la "exposición general de motivos" de los decretos antes señalados; *Circular* que, después de señalar que el clero (evidentemente, el católico) a lo largo de 38 años de vida independiente, había sido el causante de innumerables males a la República y muy particularmente el último año y medio con motivo de la Guerra de Reforma, el ministro de Justicia, Manuel Ruiz, señaló:

> El —clero— ha fomentado este constante malestar con el gran elemento de los tesoros que la sociedad confió á su cuidado, y que ha malversado en la série de tantos años, con el fin de sobreponerse y aun de oprimir á la nacion y á los legítimos depositarios de su poder. Ha sido inquieto, constantemente ha máquinado en favor de sus privilegios, porque ha contado con recursos suficientes para premiar la traicion y el perjurio, para sostener la fuerza armada y seducir algunos miserables que se han dado á sí mismos el derecho de gobernar á la República. Es pues, evidente y de todo punto incuestionable, que cegando la fuente de los males, estos desaparecerán, como desaparece el efecto luego que cesa la causa que lo produce. Cuando el clero, siguiendo las huellas de su Divino Maestro, no tenga en sus manos los tesoros de que ha sido tan mal depositario; cuando por su conducta evangélica tenga que distinguirse en la sociedad, entónces y solo entónces imitará las virtudes de Aquel y será lo que conforme á su elevado carácter debe ser; es decir, el Padre de los creyentes, y la personificacion de su Providencia en la tierra.
>
> …
>
> Con la determinacion de hacer ingresar al tesoro público de la República los bienes que solo sirven para mantener á los que la destrozan, se alcanza el importante bien de quitar á la reaccion el fondo de que se provee para oprimir, y esta medida de evidente justicia hará que pronto luzca para México el dia de la paz.
>
> Removida la causa esencial que por tantos años nos ha mantenido en perpétua guerra, es necesario quitar hasta el pretexto que alguna vez pueda dar ocasion á las cuestiones que han perturbado la paz de las familias y con ella la paz de la sociedad. De aquí la necesidad y la conveniencia de independer absolutamente los negocios espirituales de la Iglesia, de los asuntos civiles del Estado. En esto hay además un principio de verdad y de justicia. La Iglesia es una asociacion perfecta, y como tal no necesita del auxilio de autoridades extrañas: está sostenida y amparada por sí misma y por el mérito de su Divino Autor. Así lo enseña el cristianismo: así lo sostiene el clero mexicano. ¿Para qué, pues, necesita de la autoridad temporal en materias de conciencia que solo á ella le fueron encomendadas? ¿Y la autoridad civil, para qué, necesita la intervencion de la Iglesia en asuntos que no tienen relacion con la vida espiritual? Para nada, Sr. Excmo.; y si hasta hoy por razones que V. E. conoce,

ha subsistido ese enlace que tan funestos resultados ha dado á la sociedad, es preciso que en lo de adelante cada autoridad gire independientemente en la órbita de su deber, de modo que, bajo este concepto, el gobierno no intervendrá en la presentacion de obispos, provision de prebendas y canonicatos, parroquias y sacristías mayores, arreglo de derechos parroquiales y demás asuntos eclesiásticos en que las leyes anteriores á la que motiva esta circular, le daban derechos á la autoridad civil.

El gobierno, como encargado de atender al bien de la sociedad, y dispuesto á proteger á todos los habitantes de la nacion que le confia sus destinos para mantener á cada uno en los límites de su deber, cuidará de todos con igual solicitud y justicia, y tanto amparará á los individuos de una asociacion, como á los de cualquiera otra, á fin de que no se dañen entre sí, ni dañen á la sociedad. Sobre este punto V. E. seguirá en el Estado de su mando el ejemplo del gobierno general.

Es evidente y está demostrado que el culto público se sostiene por la sociedad, que la munificencia de ésta basta para su esplendor, y que ninguna providencia de la autoridad civil reclama este ramo... Dejar este asunto en perfecta libertad para que los ministros y los fieles se arreglen convencionalmente es no solo justo y debido, porque la retribucion se proporciona más exactamente á la clase de trabajo, sino tambien del especial agrado del clero, porque dócil y obediente á la voz paternal de sus prelados, ya ha puesto en práctica este método y ha experimentado sus benéficos resultados.

La extincion de los regulares era una necesidad tan apremiante, tan imperiosa para el Estado como para la Iglesia. En la República y en la capital del mundo Cristiano se dejaba sentir y conocer el peso de esta medida. Hubo un tiempo en que los regulares fueron benéficos á la sociedad porque, observando severamente sus estatutos, se consagraban á trabajos científicos que legaban á la humanidad; pero relajadas las constituciones monacales, desvirtuado entre los regulares el amor á las ciencias, sustituida la actividad antigua con el actual descanso, degeneró su beneficencia, y los soberanos de los pueblos civilizados y aun el mismo Pontífice han secularizado estas instituciones, cuya época y objeto ha pasado. En la República más de una vez se ha pretendido, más de una vez el S. Pontífice se ha manifestado dispuesto á hacerlo. Consumar el deseo sin perjuicio de las personas, es una prueba de que se tiene voluntad de satisfacer una exigencia del tiempo y las circunstancias. Como V. E. verá, se atiende á las personas de un modo conveniente á su nuevo estado, y aun á la condicion de su salud, para que nunca se reproche al gobierno con un acto de injusticia ó de inhumanidad.

No militando las mismas razones para extinguir á las religiosas, ni siendo esta extincion una de las exigencias actuales, el gobierno se ha limitado á cerrar los noviciados de los conventos, respetando á las comunidades existentes. Con lo primero se logra para la sociedad civil un número mayor de personas

> útiles que mediante los tiernos vinculos de un amor honesto, formen una virtuosa familia, y con lo segundo, los cristianos gozarán los frutos de la oracion en comun, y las religiosas los que pretenden lograr de la vida ascética á que se consagraron. Sin embargo, ha cuidado de atenderlas debidamente, y ha declarado que sus dotes y pensiones les pertenecen en propiedad, para que de ellos puedan disponer libremente y hacer á su vez la felicidad y ventura de alguna persona de su estimacion ó de alguno de sus parientes. Muy debido seria, y el Excmo. Sr. presidente ha acordado lo prevenga á V. E., que de periodo en periodo, visite por sí, ó haga visitar por personas de respeto y confianza en sus respectivos locutorios públicos, á las religiosas de los conventos que existan en ese Estado, para que impuesto de sus necesidades les imparta cuanta proteccion les conceden las leyes.

De aquí queremos destacar seis ideas fundamentales del gobierno liberal acerca de las trascendentales medidas que estaban tomando en el Decreto del 12 de julio de 1859: a) era una sanción al clero, quien habiendo desvirtuado el fin que los donantes de los bienes eclesiásticos pretendían con dicha liberalidad, o sea, el culto o la beneficencia, los habían utilizado para financiar la guerra con el único objeto de preservar sus privilegios; b) que como los clérigos deberían volver a la pobreza evangélica extraviada, esta era la única manera de seguir el ejemplo de Jesucristo, y por ello, la única forma de reasumir su verdadera misión espiritual; c) al suprimir la fuente de financiamiento de los reaccionarios, terminaría la guerra; d) siendo la Iglesia una sociedad perfecta, como ella misma enseña, no requería de apoyos extraños a la misma, ya que solo está sostenida por sí misma y por los méritos de su Fundador; y por ende, el Estado renunciaba a cualquier derecho propio del Patronato e inmiscuirse en las cuestiones de obvenciones y derechos parroquiales; e) el clero regular había pervertido su misión propia de realizar trabajos científicos —no mencionaba otro tipo de labores— dedicándose entonces a la ociosidad, lo que había ocasionado que el romano pontífice y los reyes los hayan secularizado (evidentemente, se estaban refiriendo a los jesuitas), por lo cual procedía su extinción, y f) si bien no habían resuelto lo mismo con las mujeres religiosas, se establecían las bases para su gradual e inexorable supresión.

Antes de continuar, queremos señalar dos puntos: se tomaron muchos de los argumentos esgrimidos por los liberales puros en el Congreso Constituyente de 1856-1857 y que las críticas se enderezaban contra el clero católico mexicano, no contra la Iglesia, y mucho menos contra la religión.

1. *Decreto de Nacionalización de Bienes del Clero, del 12 de julio de 1859*[1032]

Iniciaba el mismo con una breve exposición de motivos, en la que reiteraba: "Que el motivo principal de la actual guerra promovida y sostenida por el clero es conseguir el sustraerse de la dependencia á la autoridad civil", y agregaba "Que dilapidando el clero los caudales que los fieles le habian confiado para objetos piadosos, los invierte en la destruccion general, sosteniendo y ensangrentando cada dia mas la lucha fratricida…", para disponer cuatro resoluciones:

a) Se expropiaban todos los bienes de ambos cleros (secular y regular), sea cual fuere la forma jurídica de apropiación, incluyendo casas episcopales y curales, exceptuándose únicamente los edificios —templos— destinados directamente al culto divino,[1033] como señalaba el artículo 27 constitucional;

b) Se disponía la "perfecta independencia" entre los asuntos del Estado y los estrictamente eclesiásticos, o sea, se establecía el "Estado laico";

c) Señalaba que los ministros de culto podrían recibir los recursos pecuniarios —nunca inmobiliarios— que por sus servicios espirituales fueren acordados libremente con los usuarios, o sea que el Estado dejaba de tener cualquier injerencia en las llamadas obvenciones parroquiales y derechos de estola, y

d) Se suprimían todas las órdenes y congregaciones religiosas regulares de varones, junto con las archicofradías, congregaciones o hermandades de carácter seglar. Por lo que se refería a los conventos femeninos, aunque subsistirían, quedaban reducidos a su mínima expresión, estableciendo las bases para su gradual extinción al prohibir la existencia de novicias. Posteriormente, por Decreto del 26 de febrero de 1863, se suprimieron de la República las comunidades religiosas femeninas, y sus conventos quedaban a disposición del gobierno a través de las oficinas de hacienda, pudiendo los templos anexos continuar destinados al culto católico, a criterio de los respectivos gobernadores. Se exceptuó de este Decreto a las Hermanas de la Caridad;[1034] sin embargo, para diciembre de 1874 también esta congregación fue suprimida en México.

[1032] Este decreto se publicó en la capital de la República el 28 de diciembre de 1860, una vez ocupada por las fuerzas liberales.

[1033] Tratándose de los templos de los regulares, los obispos propondrían cuáles permanecerían abiertos al culto y cuáles se entregarían al Estado.

[1034] No quedó comprendido en estas disposiciones expropiatorias el Colegio de San Ignacio de Loyola de la capital de la República, conocido como "colegio de las Vizcaínas", ya que se trataba de una fundación civil, no religiosa.

A mayor abundamiento, el presidente Juárez, por Decreto del 2 de febrero de 1861, reiteró que quedaban secularizados todos los hospitales y establecimientos de beneficencia que hubieran sido administrados por las autoridades y corporaciones eclesiásticas, pasando su cuidado, dirección y mantenimiento al gobierno respectivo, el federal en el Distrito Federal y los gobiernos de los estados en las demás entidades federativas.

2. *Decreto que establece el matrimonio civil, del 23 de julio de 1859*

Como decía en la breve exposición de motivos:

> Que por la independencia declarada de los negocios civiles del Estado respecto de los eclesiásticos, ha cesado la delegacion que el soberano habia hecho al clero para que con su sola intervencion en el Matrimonio, este contrato surtiera todos sus efectos civiles.

De esta suerte, se establecía:

a) El matrimonio es un contrato civil;
b) Establecido entre un hombre y una mujer; por lo tanto, continuarían prohibidos la bigamia y la poligamia;
c) Se le daba carácter de indisoluble; solamente se permitía la separación temporal y por alguna de las causas señaladas en el propio decreto;
d) Ahí se establecían las formalidades y procedimientos para celebrar el contrato;

En el artículo 15 del Decreto se señalaba la exhortación que tenía que pronunciar el oficiante, la cual durante más de cien años se siguió llevando a cabo en México, conocida popularmente como "Epístola de Melchor Ocampo", pues aunque él no firmara el Decreto, parece que fue su autor.[1035]

[1035] "Que éste es el único medio moral de fundar la familia, de conservar la especie y de suplir las imperfecciones del individuo que no puede bastarse á si mismo para llegar á la perfeccion del género humano. Que éste no existe en la persona sola sino en la dualidad conyugal. Que los casados deben ser y serán sagrados el uno para el otro, aun más de lo que es cada uno para sí. Que el hombre cuyas dotes sexuales son principalmente el valor y la fuerza, debe dar, y dará á la mujer, proteccion, alimento y direccion, tratándola siempre como á la parte más delicada, sensible y fina de si mismo, y con la magnanimidad y benevolencia generosa que el fuerte debe al débil, esencialmente cuando este débil se entrega á él, y cuando por la sociedad se le ha confiado. Que la mujer, cuyas principales dotes son la abnegacion, la belleza, la compasion, la perspicacia y la ternura, debe dar y dará al marido obediencia, agrado, asistencia consuelo y consejo, tratándolo siempre con la veneracion que se debe á la persona que nos apoya y defiende, y con la delicadeza de quien no quiere exasperar la parte brusca,

3. *Decreto sobre el Registro Civil, del 28 de julio de 1859*

Como señalamos antes, el 27 de enero de 1857, el presidente sustituto, Ignacio Comonfort, con fundamento en el Plan de Ayutla-Acapulco, decretó la *Ley Orgánica del Registro del Estado Civil;* esta era una norma que recogía postulados liberales, pero sobre todo continuaba con la mayoría de los criterios jurídicos del Antiguo Régimen en esta materia, de ahí la necesidad de que, cuando el gobierno de Benito Juárez decidió concluir la reforma liberal en Veracruz, expidiera una nueva reglamentación sobre el registro civil. Y la fundamentación era lógica:

> Considerando que: para perfeccionar la independencia en que deben permanecer recíprocamente el Estado y la Iglesia, no puede ya encomendarse á esta por aquel el registro que habia tenido del nacimiento, matrimonio y fallecimiento de las personas, registros cuyos datos eran los únicos que servian para establecer en todas las aplicaciones prácticas de la vida el estado civil de las personas.

Así pues, se creaba una nueva función pública, denominada "jueces del estado civil", que tendrían a su cargo la averiguación y el modo de hacer constar el estado civil de todos los mexicanos y los residentes en el territorio nacional, en lo relativo a su nacimiento, adopción, arrogación,[1036] re-

irritable y dura de sí mismo. Que el uno y el otro se deben y tendrán respeto, deferencia, fidelidad, confianza y ternura, y ambos procurarán que lo que el uno se esperaba del otro al unirse con él, no vaya á desmentirse con la union. Que ambos deben prudenciar y atenuar sus faltas. Que nunca se dirán, injurias, porque las injurias entre los casados, deshonran al que las vierte, y prueban su falta de tino ó de cordura en la eleccion, ni mucho ménos se maltratarán de obra, porque es villano y cobarde abusar de la fuerza. Que ambos deben prepararse con el estudio y amistosa y mútua correccion de sus defectos, á la suprema magistratura de padres de familia, para que cuando lleguen á ser hijos encuentren en ellos buen ejemplo y una conducta digna de servirles de modelo. Que la doctrina que inspiren á estos tiernos y amados lazos de su afecto, hará su suerte próspera ó adversa; y la felicidad ó desventura de los hijos será la recompensa ó el castigo, la ventura ó la desdicha de los padres. Que la sociedad bendice, considera y, alaba á los buenos padres, por el gran bien que le hacen dándole buenos y cumplidos ciudadanos; y la misma, censura y desprecia debidamente á los que, por abandono, por mal entendido cariño, ó por su mal ejemplo, corrompen el depósito sagrado que la naturaleza les confió, concediéndoles tales hijos. Y por último, que cuando la sociedad ve que tales personas no merecian ser elevadas á su dignidad de padres, sino que solo debian haber vivido sujetas á tutela, como incapaces de conducirse dignamente, se duele de haber consagrado con su autoridad la union de un hombre y una mujer que no han sabido ser libres y dirigirse por sí mismos hacia el bien". Tomado de *Memoria histórica de México*.

[1036] La diferencia nos la da Juan Rodríguez de San Miguel cuando define adopción como el "prohijar (que viene de *porfijamiento*, que según las Partidas es "*recibir por fijo*") ó recibir como hijo á un estraño que se halla en la potestad de su padre natural", mientras que arrogar es

conocimiento, matrimonio y fallecimiento. Los jueces eran designados designados por los gobernadores, quienes además señalarían su competencia territorial,[1037] y serían suplidos en sus faltas temporales por los jueces de primera instancia. No los podemos calificar como autoridades exclusivamente administrativas, pues como señalaba el artículo primero del Decreto que comentamos, tenían la facultad de averiguar el estado civil de las personas, e inclusive —a criterio de los gobernadores— juzgar sobre los impedimentos matrimoniales.

Tenían que llevar por duplicado tres libros anuales: el primero contenía actas de nacimiento, adopción, reconocimiento y arrogación; el segundo, actas de matrimonio, y el tercero, las de fallecimiento. Como se comprenderá, ya no tenía sentido registrar actos de naturaleza eclesiástica, como ordenaciones sacerdotales o votos religiosos, que, como mencionamos antes, se disponía su inscripción en la Ley del Registro Civil del 27 de enero de 1857.

### 4. *Decreto del 4 de diciembre de 1860 sobre libertad de cultos*

El cual, sin embozo, podemos calificar de la "joya de la corona" del liberalismo mexicano (recordemos la profusa y complicada discusión en el Congreso Constituyente del artículo 15 del proyecto de Constitución, y en general todo el debate en torno a esa ley fundamental, para comprender esta afirmación).

Consideramos oportuno reproducir el artículo primero de dicho Decreto, en donde se establece la piedra fundamental de ese ordenamiento:

> Artículo 1o. Las leyes protejen el ejercicio del culto católico y de los demas que se establezcan en el país, como la expresion y efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límites que el derecho de tercero y las exijencias del órden público. En todo lo demás la independencia entre el Estado por una parte, y las creencias y prácticas religiosas por otra, y es y será perfecta é inviolable. Para la aplicacion de estos principios se observará lo que por las leyes de la Reforma y por la presente se declara y determina.

"prohijar ó adoptar al que no tiene padre ó esta fuera de la potestad del mismo". *Cfr.* Escriche, Joaquín, *op. cit.,* pp. 21 y 47.

[1037] Para ser juez del estado civil, aparte de ser mayor de 30 años, se exigía que fueran casados o viudos y de notoria probidad.

Podemos señalar que con este Decreto se da inicio al derecho eclesiástico del Estado[1038] en México, puesto que, además de reglamentar la libertad religiosa, normaba la vida de las instituciones religiosas y la actividad de los ministros de culto. Así, por ejemplo, señala que una Iglesia o sociedad religiosa (entonces no se usaba el término "asociación religiosa" que se acuñó en la reforma de 1992) se formaba por los hombres que voluntariamente hayan querido ser miembros de ella, manifestando esta resolución por sí o por medio de sus padres o tutores; dichas Iglesias tendrían la libertad de organizar su vida interna, salvo que incurrieran en delito o faltas prohibidas por las leyes; la autoridad de los ministros de culto sería totalmente espiritual, sin coacción de ninguna otra clase; se suprimían los recursos de fuerza,[1039] el privilegio de competencia,[1040] el derecho de asilo en sagrado y el juramento como vínculo jurídico, incluso el juramento de observar la Constitución; se disponía que cualquier acto religioso solemne no se celebrara fuera de los templos sin autorización de la autoridad política;[1041] se prohibía a las autoridades civiles participar como tales en los ritos religiosos del matrimonio, y también la asistencia oficial a los actos de culto religioso; junto con algunas otras disposiciones de menor trascendencia.

Por orden del ministerio de Gobernación del 17 de enero de 1861, fueron expulsados —desterrados— del país el arzobispo Lázaro de la Garza y Ballesteros y los obispos Clemente de Jesús Munguía, Joaquín Madrid, Pedro Espinosa y Pedro Barajas.

El 30 de agosto de 1862, el mismo presidente Juárez expidió un Decreto, que evidentemente contradecía lo señalado en el Decreto del 4 de diciembre antes citado, ya que suprimía todos los cabildos eclesiásticos —excepto el de Guadalajara— de la República y se prohibía a los sacerdotes —se decía eufemísticamente "de todos los cultos"— usar fuera de los templos vestido determinado para su clase y cualquier otro distintivo de su ministerio, con lo cual dejaba en entredicho la separación de la Iglesia y el Estado.

Para noviembre de 1860 estaba próximo el fin de la guerra; por ello, el presidente interino de la República, Benito Juárez, a través del Ministerio de

[1038] Entendemos por tal aquella rama del derecho estatal que regula el derecho fundamental de libertad religiosa, a las instituciones religiosas —denominadas hoy dia en México "asociaciones religiosas"— y a los ministros de culto religioso.

[1039] Mediante el cual los actos de trascendencia jurídica de la autoridades eclesiasticas podían ser impugnados ente los tribunales del Estado.

[1040] O sea que se reiteraba la cancelación del fuero eclesiástico.

[1041] Por Ley del 13 de mayo de 1873 se prohibió terminantemente cualquier expresión de culto religioso fuera de los templos, incluso con permiso gubernamental, derogando en consecuencia el artículo 11 del Decreto del 4 de diciembre de 1861.

Justicia, en Circular del 6 de ese mes, convocó a elecciones extraordinarias de diputados federales y presidente de la República, debiendo celebrarse las primarias el primer domingo de enero [el día 6] de 1861, y las secundarias el tercer domingo [el día 20] del mismo mes. El Congreso así electo debería reunirse en la ciudad de México, u otra designada por el gobierno si no fuera posible en la capital del país, el tercer domingo de febrero [el día 17] de 1861.

Como era lógico, la situación del país en ese mes de enero de 1861 no era la más propicia para celebrar elecciones. Por ejemplo, Juárez entró en la capital de la República el 11 de enero, ¿cómo se iban a celebrar comicios el día seis? Por ello, el mismo día 11 el presidente expidió un nuevo Decreto, que ordenaba que los gobernadores dispusieran las elecciones cuanto antes, de acuerdo con el artículo 4o. del Decreto del 6 de noviembre anterior, y que la nueva legislatura se reuniera el 21 de abril de 1861, tercer domingo de ese mes; sin embargo, ello no fue posible sino hasta el 9 de mayo (el 7 de abril se llevó a cabo la primera junta preparatoria, en el recinto parlamentario de Palacio Nacional), cuando don Benito pronunció un discurso muy importante y clarificador de las medidas legislativas que había tomado.

Como señalamos antes, el 11 de mayo el Congreso dispuso que el día 9 habían cesado las facultades legislativas del titular del Ejecutivo Federal. El 11 de junio siguiente, el Congreso, por una votación de 61 contra 55 votos, declaró presidente constitucional al licenciado Benito Juárez, y 2 de julio, al general Jesús González Ortega como presidente de la Suprema Corte de Justicia. Parecería que se volvía a la normalidad constitucional, pero como sabemos, el devenir histórico hizo tomar otros derroteros muy diferentes, vino la intervención francesa y con ella el II Imperio.

## V. Maximiliano y el Segundo Imperio

En efecto, al poco tiempo de instalado Maximiliano en la ciudad de México, recibió al nuncio apostólico monseñor Meglia, quien de inmediato planteó la posibilidad de celebrar un concordato entre México y la Santa Sede, a lo cual el emperador contestó positivamente, el 13 de diciembre de 1864,[1042] pero sobre la base de estos principios, que por supuesto no fueron aceptados por el papa Pío IX:

> I. El gobierno mexicano toleraría todos los cultos que no estén prohibidos por las leyes, pero protegería el católico apostólico romano, como religión del Estado;

[1042] Galindo y Galindo, *op. cit.,* t. III, p. 157.

II. El tesoro público proveería a los gastos del culto católico y del sostenimiento de sus ministros, en la misma forma, proporción y preferencia con que se cubría la nómina civil del Estado;

III. Los ministros del culto católico administrarían los sacramentos y ejercerían su ministerio gratuitamente y sin que tuvieran derecho a cobrar, ni los fieles obligación de pagar, estipendio, emolumento o cosa alguna, a título de derechos parroquiales, dispensas, diezmos, primicias o cualquier otro, o sea obvenciones parroquiales y derechos de estola;

IV. La Iglesia cedería al gobierno mexicano todos los derechos respecto de los bienes eclesiásticos que se declararon nacionales durante la República.

V. El emperador Maximiliano y sus sucesores en el trono ejercerán *in perpetuam* en la Iglesia mexicana los mismos derechos que los Reyes de España ejercieron en la Iglesia de América, o sea el Patronato eclesiástico;

VI. El santo padre, de acuerdo con el Emperador, determinaría cuáles de las órdenes de religiosos, extinguidas durante la República, deberían ser restablecidas y en qué forma y términos. Las comunidades de religiosos, que de hecho existiesen en ese momento, continuarían, pero con los noviciados cerrados, hasta que el mismo santo padre, de acuerdo con el emperador, determinase la forma y términos en que debieran continuar;

VII. Permanecería el fuero eclesiástico;

VIII. En los lugares en que el emperador lo juzgare conveniente, encomendaría el registro civil de nacimientos, matrimonios y fallecimientos, a los párrocos católicos, quienes deberían desempeñar este cargo como funcionarios del orden civil.

IX. Secularización de cementerios.

Como el nuncio manifestó —"con extrema sorpresa nuestra"— a Maximiliano, no tener instrucciones para negociar el contenido del concordato, el emperador señaló a su ministro de Justicia, Escudero y Echánove, en carta del 27 del mismo mes de diciembre, lo siguiente:

> Al efecto, nos propondréis, de toda preferencia, la revisión de las operaciones de desamortización y nacionalización de bienes eclesiásticos, formulándola bajo la base de que se ratifiquen las operaciones legítimas, ejecutadas sin fraude y con sujeción á las leyes que decretaron la desamortización y nacionalización de dichos bienes.

Como era de esperar, tanto en los conservadores como en la jerarquía católica, la carta "causó de pronto amarga pena, y después ira é indignación"; Galindo y Galindo[1043] dice:

[1043] T. III, p. 160.

> Maximiliano contestó lanzando una reprimenda terrible á los prelados, en la que los trató hasta de ignorantes, echándoles, además, en cara su indebida ingerencia en los asuntos políticos de la nación, y el punible descuido de sus obligaciones episcopales.

El 7 de enero siguiente, el emperador expidió un *Decreto sobre Breves, Bulas y Despachos del Papa*, en el que restablecía el "pase regio" de corte típicamente regalista. El 26 de febrero de 1865 emitió otros decretos que confirmaban la libertad de cultos y la desamortización y nacionalización de bienes eclesiásticos al tenor de los decretos del 25 de julio de 1856 y del 12 de julio de 1859. Huelga decir que el episcopado protestó respecto a dichas disposiciones y que el emperador no les hizo caso. El 12 de marzo ordenó que los cementerios católicos quedaran sujetos a la autoridad civil y no se impidiera la entrada de ministros de culto protestante ni se dejara de enterrar ahí a sus fieles.

Más que las protestas de obispos y conservadores, la realidad se impuso al sedicente emperador de los mexicanos, por la carencia de medios materiales. Se deshizo de Márquez y Miramón, y los envió a Turquía y Alemania, respectivamente. El nuncio se retiró de México el 1 de junio de 1865.

Envió una representación del más alto nivel a la ciudad de Roma, en donde evidentemente no fueron bien acogidos después de los decretos antes señalados y de la salida de la Corte papal del enviado extraordinario del emperador cerca de la Santa Sede, Ignacio Aguilar y Marocho; fueron recibidos por el papa el 8 de mayo de 1865. El 8 de julio, la Santa Sede, previo informe de una comisión de cardenales *ad hoc*, contestó oficialmente al gobierno imperial de México, mediante la *Exposición de los sentimientos de la Santa Sede sobre la Memoria presentada por los Plenipotenciarios de México, y sobre el proyecto de convenio de ella unido, para componer las diferencias religiosas que han tenido lugar en aquel Imperio,*[1044] en la que se señalaba que el Vaticano no reconocería ninguna disposición de carácter liberal y rechazaba la propuesta contenida en la memoria que los tres plenipotenciarios del emperador presentaron con el fin de llegar a un convenio con la Santa Sede, memoria que contenía los puntos expuestos el 13 de diciembre anterior, arriba citados.

Napoleón III decidió retirarse de México, y ante ello, Maximiliano quiso reconciliarse con los conservadores; regresaron al país los generales Márquez y Miramón; nombró a don Teodosio Lares presidente del Consejo de Estado, pero la suerte ya estaba echada y el fin del Segundo Imperio ya

[1044] Puede consultarse en Arrangóiz, Francisco de Paula, *México desde 1808 hasta 1867,* 5a. ed., pról. Martín Quirarte, México, Porrúa, 1994, pp. 649-656.

se veía venir, lo que se concretó con la caída de la ciudad de Santiago de Querétaro, último bastión imperialista, el 15 de mayo de 1867, y el ulterior fusilamiento de Maximiliano de Habsburgo en el cerro de las Campanas de la misma capital queretana el 19 de junio de 1867 en unión de los generales Miguel Miramón y Tomás Mejía. El 15 de julio de 1867, a las nueve de la mañana, entrando por la Puerta de Belem y Paseo de Bucareli, regresó triunfante a la capital de la República el presidente Benito Juárez, con lo cual se consolidaba nuestro país como una República liberal y la derrota definitiva del conservadurismo mexicano.

Los tiempos por venir fueron terribles, después de diez años de guerras intestinas e invasiones extranjeras. Don Benito se presentó dos veces para la reelección; en ambas salió ganador, hasta que lo sorprendió la muerte, en ejercicio del cargo, el 18 de julio de 1872; lo sucedió Sebastián Lerdo de Tejada.

## VI. Constitucionalización de los decretos de Reforma

Como señalamos páginas antes, el 25 de septiembre de 1873 se promulgó la Ley[1045] que adicionaba la Constitución Federal para incorporar a la misma los decretos de Benito Juárez de 1859 y 1860, antes mencionados, al tenor siguiente:

> Que el Congreso de la Unión ha decretado lo siguiente:
>
> El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el Artículo 127 de la Constitución Política promulgada el 12 de febrero de 1857 y previa la aprobación de la mayoría de la Legislaturas de la República, declara:
>
> Son adiciones y reformas a la misma Constitución:
>
> Artículo 1. El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna.
>
> Artículo 2. El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.
>
> Artículo 3. Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el Artículo 27 de la Constitución.

[1045] En estricto sentido no era "ley", sino "reforma constitucional", pero era la terminología que se usaba en esa época.

Artículo 4. La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen sustituirá al juramento religioso con sus efectos y penas.

Artículo 5. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. la ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse. Tampoco puede admitir convento en que el hombre pacte su proscripción o destierro.

Como era de esperarse, al año siguiente, concretamente el 14 de diciembre de 1874, se expidió la correspondiente Ley reglamentaria, que señalaba:

Sección Primera

Art. 1. El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. No podrán dictarse leyes estableciendo ni prohibiendo religión alguna; pero el Estado ejerce autoridad sobre todas ellas, en lo relativo a la conservación del orden público y a la observancia de las instituciones.

Art. 2. El Estado garantiza en la República el ejercicio de todos los cultos. Sólo perseguirá y castigará aquellos hechos y prácticas que aunque autorizados por algún culto, importen una falta o delito con arreglo a las leyes penales.

Art. 3. Ninguna autoridad o corporación ni tropa formada pueden concurrir con carácter oficial a los actos de ningún culto; ni con motivo de solemnidades religiosas, se harán por el Estado demostraciones de ningún género. Dejan en consecuencia de ser días festivos todos aquellos que no tengan por exclusivo objeto solemnizar acontecimientos puramente civiles. Los domingos quedan designados como días de descanso para las oficinas y establecimientos públicos.

Art. 4. La instrucción religiosa y las prácticas oficiales de cualquier culto, quedan prohibidas en todos los establecimientos de la Federación, de los Estados y de los Municipios. Se enseñará la moral en los que por la naturaleza de su institución, lo permitan, aunque sin referencia a ningún culto. La infracción de este artículo será castigada con multa gubernativa de veinticinco a doscientos pesos, y con destitución de los culpables, en caso de reincidencia.

Las personas que habiten los establecimientos públicos de cualquiera clase, pueden, si lo solicitan, concurrir a los templos de su culto y recibir en los mismos establecimientos, en caso de extrema necesidad, los auxilios espirituales de la religión que profesen. En los reglamentos respectivos se fijará la manera de obsequiar esta autorización, sin perjuicio del objeto de los establecimientos y sin contrariar lo dispuesto en el artículo tercero.

Art. 5. Ningún acto religioso podrá verificarse públicamente, si no es en el interior de los templos, bajo la pena de ser suspendido el acto y castigados sus autores con multa gubernativa de diez a doscientos pesos, o reclusión de dos a quince días. Cuando al acto se le hubiese dado, además, un carácter solemne por el número de personas que a él ocurran, o por cualquier otra circunstancia, los autores de él, lo mismo que las personas que no obedezcan a la intimación de la autoridad para que el acto se suspenda serán reducidos a prisión y consignadas a la autoridad judicial, incurriendo en la pena de dos a seis meses de prisión.

Fuera de los templos tampoco podrán los ministros de los cultos, ni los individuos de uno ú otro sexo que los profesen, usar de trajes especiales ni distintivos que los caractericen, bajo la pena gubernativa de diez a doscientos pesos de multa.

Art. 6. El uso de las campanas queda limitado al estrictamente necesario para llamar a los actos religiosos. En los reglamentos de policía se dictarán las medidas conducentes a que con ese uso no se causen molestias al público.

Art. 7. Para que un templo goce de las prerrogativas de tal, conforme al efecto se declaran vigentes en toda la República, deberá darse aviso de su existencia é instalación a la autoridad política de la localidad, quien llevando un registro de los que se hallen en este caso, lo participará al Gobierno del Estado, y éste al ministerio de gobernación. Tan luego como un templo no esté dedicado al ejercicio exclusivo del culto a que pertenezca, verificándose en él actos de otra especie, será borrado del registro de los templos, para los efectos de este artículo.

Art. 8. Es nula la institución de herederos o legatarios que se haga en favor de los ministros de los cultos, de sus parientes dentro del cuarto grado civil y, de las personas que habiten con dichos ministros, cuando éstos hayan prestado cualquiera clase de auxilios espirituales a los testadores durante la enfermedad de que hubieren fallecido, o hayan sido directores de los mismos.

Art. 9. Es igualmente nula la institución de herederos o legatarios que, aunque hecha en favor de personas hábiles, lo sea en fraude de la ley y para infringir la fracción III del art. 15.

Art. 10. Los ministros de los cultos no gozan, por razón de su carácter, de ningún privilegio que los distinga ante la ley, de los demás ciudadanos, ni están sujetos a más prohibiciones que las que en esta ley y en la Constitución se designan.

Art. 11. Los discursos que los ministros de los cultos pronuncien aconsejando el desobedecimiento de las leyes, o provocando algún crimen o delito, constituyen en ilícita la reunión en que se pronuncien, y deja ésta de gozar de la garantía que consigna el art. 9 de la Constitución, pudiendo ser disuelta por la autoridad. El autor del discurso quedará sometido en este caso a lo dispuesto en el título sexto, capítulo octavo, libro tercero del Código penal

que se declara vigente en el caso para toda la República. Los delitos que se cometan por instigación o sugestión de un ministro de algún culto, en los casos del presente artículo, constituyen a aquel en la categoría de autor principal del hecho.

Art. 12. Todas las reuniones que se verifiquen en los templos serán públicas, estarán sujetas a la vigilancia de la policía, y la autoridad podrá ejercer en ellas las funciones de su oficio, cuando el caso lo demanda.

Art. 13. Las instituciones religiosas son libres para organizarse jerárquicamente según les parezca; pero esta organización no produce ante el Estado mas efectos legales, que el de dar personalidad a los superiores de ellas en cada localidad para los efectos del art. 15. Ningún ministro de ningún culto podrá, por lo mismo, a título de su carácter, dirigirse oficialmente a las autoridades. Lo hará en la forma y con los requisitos con que puede hacerlo todo ciudadano al ejercer el derecho de petición.

Sección Segunda

Art. 14. Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos, con excepción de los templos destinados inmediata y directamente al servicio público del culto, con las dependencias anexas a ellas que sean estrictamente necesarias para este servicio.

Art. 15. Son derechos de las asociaciones religiosas representadas por el superior de ellas en cada localidad:

I. El de petición.

II. El de propiedad en los templos adquiridos con arreglo al artículo anterior, cuyo derecho será regido por las leyes particulares del Estado en que los edificios se encuentren; extinguida que sea la asociación en cada localidad, o cuando sea la propiedad abandonada.

III. El de recibir limosnas o donativos que nunca podrán consistir en bienes raíces, reconocimiento sobre ellos ni en obligaciones o promesas de cumplimiento futuro, sea a titulo de institución testamentaria, donación, legado o cualquiera otra clase de obligación de aquella especie, pues todas serán nulas é ineficaces.

IV. El derecho de recibir aquellas limosnas en el interior de los templos por medio de los cuestores que nombren, bajo el concepto de que para fuera de ellos queda absolutamente prohibido el nombramiento de tales cuestores, estando los que se nombren comprendidos en el art. 413 del Código Penal del Distrito, cuyo artículo se declara vigente en toda la República.

V. El derecho que se consigna en el artículo siguiente. Fuera de los derechos mencionados, la ley no reconoce ningunos otros a las sociedades religiosas con su carácter de corporación.

Art. 16. El dominio directo de los templos que conforme a la ley de 12 de julio de 1859, fueron nacionalizados y que se dejaron al servicio del culto católico, así como de los que con posterioridad se hayan cedido a

cualesquiera otras instituciones religiosas, continúa perteneciendo a la nación; pero su uso exclusivo, conservación y mejora serán de las instituciones religiosas a quienes se hayan cedido mientras no se decrete la consolidación de la propiedad.

Art. 17. Los edificios de que hablan los dos anteriores artículos, estarán exentos del pago de contribuciones, salvo cuando fueren construidos o adquiridos nominal y determinadamente por uno o más particulares que conserven la propiedad de ellos, sin transmitirla a una sociedad religiosa. Esa propiedad, en tal caso, se regirá conforme a las leyes comunes.

Art. 18. Los edificios que no sean de particulares, y que con arreglo a esta sección y a la que sigue, sean recobrados por la nación, serán enajenados conforme a las leyes vigentes sobre la materia.

Sección Tercera

Art. 19. El Estado no reconoce órdenes monásticas ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación ú objeto con que pretendan erigirse. Las órdenes clandestinas que se establezcan se considerarán como reuniones ilícitas, que la autoridad puede disolver, si se tratare de que sus miembros vivan reunidos; y en todo caso los jefes, superiores y directores de ellas, serán juzgados como reos de ataque a las garantías individuales, conforme al art. 963 del Código Penal del Distrito que se declarará vigente en toda la República.

Art. 20. Son órdenes monásticas para los efectos del artículo anterior, las sociedades religiosas cuyos individuos vivan bajo ciertas reglas peculiares a ellas, mediante promesas o votos temporales o perpetuos, y con sujeción a uno o más superiores, aun cuando todos los individuos de la Orden tengan habitación distinta. Quedan, por lo mismo, sin efecto, las declaraciones primera y relativas de la circular del ministerio de gobernación, de 28 de mayo de 1861.

Sección Cuarta

Art. 21. La simple promesa de decir verdad y la de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituyen al juramento religioso en sus efectos y penas, pero una y otra solo son requisitos legales, cuando se trate de afirmar un hecho ante los tribunales, en cuyo caso se prestará la primera y la segunda cuando se tome posesión del cargo o empleo. Esta última se prestará, haciendo protesta formal sin reserva alguna de guardar y hacer guardar en su caso, la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, con sus adiciones y reformas y las leyes que de ella emanen. Tal protesta la deberán prestar todos los que tomen posesión de un empleo o cargo público, ya sea de la Federación, de los Estados o de los Municipios. En los demás casos en que con arreglo a las leyes el juramento producía algunos efectos civiles, deja de producirlo la protesta, aun cuando llegue a prestarse.

Sección Quinta

Art. 22. El matrimonio es un contrato civil, y tanto él como los demás actos que fijan el estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios del orden civil en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Art. 23. Corresponde a los Estados legislar sobre el estado civil de las personas y reglamentar la manera con que los actos relativos deben celebrarse y registrarse; pero sus disposiciones deberán sujetarse a las siguientes bases:

I. Las oficinas del registro civil serán tantas cuantas basten para que cómodamente puedan concurrir á ellas todas las personas que las necesiten, y estarán siempre a cargo de empleado de aptitud y honradez justificadas.

II. El registro de los actos del estado civil se llevará con la debida exactitud y separación, en libros que estarán bajo la inspección de las autoridades políticas. La inscripción se hará con todos los requisitos y formalidades que garanticen su fidelidad y la autenticidad de las actas. Estos no podrán contener raspaduras, entrerrenglonaduras ni enmiendas, poniéndosele la nota de "no pasó" antes de firmarse a la que esté errada, y sentándola luego correctamente a continuación.

III. El servicio del estado civil será enteramente gratuito para el público, y solo podrán establecerse aranceles para el cobro de derechos por aquellos actos, que pudiendo practicarse en las oficinas, a solicitud de los interesados, se practiquen en sus casas; por la expedición de testimonios de las actas y por las inhumaciones que en los cementerios públicos se hagan en lugares privilegiados.

IV. Los oficiales del registro civil llevarán una copia de sus libros, sin interrupción ninguna entre las actas. Cada seis meses remitirán esta copia, autorizada al calce y con expresión de las fojas que contiene, rubricadas al margen, al archivo del gobierno de su Estado. Mensualmente remitirán, además, una noticia de los actos que en el mes hubieren registrado.

V. Todos los actos del registro civil, tendrán el carácter de públicos, y a nadie se le podrá negar testimonio que solicite de cualquiera de las actas.

VI. Las actas del registro serán la única prueba del estado civil de las personas y harán fe en juicio mientras no se pruebe su falsedad.

VII. El matrimonio civil no podrá celebrarse más que por un hombre con una sola mujer, siendo la bigamia y la poligamia delitos que las leyes castigan.

VIII. La voluntad de los contrayentes libremente expresadas en la forma que establezca la ley, constituye la esencia de matrimonio civil; en consecuencia, las leyes protegerán la emisión de dicha voluntad, é impedirán toda coacción sobre ella.

IX. El matrimonio civil no se disolverá más que por la muerte de uno de los cónyuges; pero las leyes pueden admitir la separación temporal por causas graves que serán determinadas por el legislador, sin que por la separación quede hábil ninguno de los consortes para unirse con otra persona.

X. El matrimonio civil no podrá celebrarse por personas que por incapacidad física no puedan llenar los fines de ese estado, ni por aquellas que por incapacidad moral no pueden manifestar su consentimiento. El matrimonio que en estos casos llegare a celebrarse, deberá declararse nulo a petición de una de las partes.

XI. El parentesco de consanguinidad o afinidad entre ascendientes y descendientes en línea recta, y de hermanos carnales consanguínea o uterinos, serán causas también que impidan la celebración del matrimonio, y que contraído lo diriman.

XII. Todos los juicios que los casados tengan que promover sobre nulidad o validez del matrimonio, sobre divorcio y demás concernientes a este estado, se seguirán ante los tribunales civiles que determinen las leyes, sin que surtan efecto alguno legal las resoluciones que acaso lleguen a dictarse por los ministros de los cultos sobre estas cuestiones.

XIII. La ley no impondrá ni prescribirá los ritos religiosos respecto del matrimonio. Los casados son libres para recibir o no las bendiciones de los ministros de su culto, que tampoco producirán efectos legales.

XIV. Todos los cementerios o lugares en que se sepulten cadáveres, estarán bajo la inmediata inspección de la autoridad civil; aun cuando pertenezcan a empresas particulares. No podrá establecerse ninguna empresa de este género, sin licencia de la autoridad respectiva: no podrán hacerse inhumaciones ni exhumaciones sin permiso ú orden por escrito del funcionario o autoridad competente.

Art. 24. El estado civil que una persona tenga conforme a las leyes de un Estado o distrito, será reconocido en todos los demás de la República.

Sección Sexta

Art. 25. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento y sin la justa retribución. La falta del consentimiento aun cuando medie la retribución, constituye un ataque a la garantía, lo mismo que la falta de retribución cuando el consentimiento se ha dado tácita o expresamente, a condición de obtenerla.

Art. 26. El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso, ni en que el hombre pacte su proscripción o destierro. Todas las estipulaciones que se hiciesen en contravención a este artículo, son nulas y obligan siempre a quien las acepte a la indemnización de los daños y perjuicios que causare.

Disposiciones generales

Art. 27. Es del resorte de las autoridades políticas de los Estados, imponer las penas gubernativas de que habla esta ley. Esas mismas autoridades incurri-

> rán ante los gobernadores de los Estados en el doble de esas penas, en caso de que autorizasen o a sabiendas tolerasen que la ley se infrinja. Los gobernadores de los Estados son responsables, a su vez, por la infracción de la presente ley, y por las omisiones que cometan ellos o las autoridades y empleados que les estén sujetos.
>
> Art. 28. Los delitos que se cometan con infracción de las secciones la, 2ª, 3ª y 6ª de esta ley, tienen el carácter de federales y son de la competencia de los tribunales de la Federación; pero los jueces de los Estados conocerán de ellos de oficio en los puntos en que no residan los de distrito, y hasta poner la causa en estado de sentencia, remitiéndola entonces para su fallo al juez de distrito a quien corresponda. De los demás delitos que se cometan con infracción de las secciones 4ª y 5ª, conocerán las autoridades competentes conforme al derecho común de cada localidad.
>
> Art. 29. Quedan refundidas en estas las leyes de Reforma, que seguirán observándose en lo relativo al Registro civil, mientras los Estados expiden las que deben dar conforme a la sección 5ª. Quedan también vigentes dichas leves en todo lo que se refiere a nacionalización y enajenación de bienes eclesiásticos y pago de dotes a señoras exclaustradas, con las modificaciones que por ésta se introducen al art. 80 de la ley de 25 de junio de 1856.

Con lo anterior quedaba consumada la reforma liberal en nuestro país, cuando menos formalmente.

## VII. Una segunda reflexión

Para entender mejor el pensar y el hacer de los liberales mexicanos decimonónicos, tenemos que acudir a los postulados del doctor José María Luis Mora, quien con justeza ha sido calificado como el "padre del liberalismo mexicano", pues parece que los mismos postulados, en ese momento, se hacían realidad. Recordemos lo que dijimos sobre el pensamiento de Mora en capítulo décimo tercero de este libro, pues nos puede ayudar a entender mejor este postulado.

Respecto del tema de la Iglesia, de sus propiedades y de su relación con el Estado, Mora tuvo una actitud claramente beligerante. Para el doctor Mora, el fardo más pesado para el progreso de México era la Iglesia y su clerecía. Su monopolio sobre la educación y sus diversos fueros y privilegios políticos, que le habían permitido hacerse con grandes proporciones de tierra, impidieron la reforma de las instituciones y el crecimiento económico del país. Como se ve, el anticlericalismo constituía la base del programa de reformas propuestas por Mora, especialmente en su *Disertación: la desamor-*

*tización de los bienes de la Iglesia; la abolición de los fueros, la desmembración de los monasterios y la difusión de la educación laica.*[1046]

Resulta digno de llamar la atención que esta furia contra la jerarquía eclesial y sus privilegios sea compatible con una explícita aquiescencia del catolicismo como religión. Mora jamás atacó el dogma o las prácticas espirituales del cristianismo, sino todo lo contrario: el espíritu "más puro" del catolicismo es la mejor arma para atacar los excesos de poder de los obispos y los religiosos. Tiene razón Emilio Martínez Albesa cuando señala que una de las principales herencias intelectuales de Mora en este tema es la posibilidad de ser un liberal anticlerical sin dejar de ser católico.

¿Cuál fue la estrategia que Mora siguió para justificar la desamortización y expropiación de bienes a la Iglesia? Curiosamente, una estrategia teológica: Mora apeló en su *Disertación* a teorías teológicas sobre la diferencia entre el cuerpo místico y el cuerpo político de la Iglesia. En el más puro estilo galicano, consideraba que los primeros cristianos no tenían ningún tipo de interés por el poder político, y su comunidad era más bien espiritual; de fe y no de poder. El dinero y las propiedades que tenían eran para uso exclusivo del culto. Sin embargo, desde el emperador Constantino las cosas cambiaron: la Iglesia empezó a ambicionar el poder secular y se hizo con él en muchos puntos. Mora hizo un despliegue no solo de conocimientos históricos, sino escriturísticos y hasta patrísticos, para apoyar sus puntos de vista. Consideró que ya era tiempo de que la Iglesia regresara a sus fundamentos originales y abandonara todo intento de poseer bienes suntuosos que no sirven para el culto. Y ni siquiera hacerse de bienes para este fin, lo cual se haría con las limitaciones y cargas que imponía el derecho civil. Parece como si estuviéramos oyendo a los constituyentes de 1856 o al presidente Juárez en 1859.

De estas reflexiones sobre el carácter temporal de los bienes de la Iglesia, pasó abruptamente el doctor Mora a considerar la posibilidad de la expropiación de dichos bienes por parte del Estado. ¿No es una contradicción que un liberal consecuente que cree en la centralidad de la propiedad privada y en la necesidad de su garantía por parte del Estado propusiera el despojo de sus bienes temporales a la Iglesia? Mora hizo una serie de precisiones para aclarar esto. La propiedad privada es de derecho natural, sí, y por tanto el Estado tiene la responsabilidad de respetarla y cuidarla. Sin embargo, la posesión de bienes privados solo se da por parte de los individuos; las corporaciones, antes de poseer, necesitan el reconocimiento del Estado, y éste puede determinar si sus propiedades están o no cumpliendo

[1046] Hale, Charles A., *El liberalismo…*, *op. cit.*, p. 118.

con los fines civiles de la sociedad. Las comunidades políticas "son más bien usufructuarios que propietarios".[1047]

No es, por tanto, sorprendente que nuestro pensador haya echado mano de argumentos esgrimidos por los galicanos franceses —recordemos que el galicanismo fue el nombre que se le dio al regalismo en Francia— para justificar la intromisión del Estado en los bienes eclesiales. Su apelación a la corrupción de la Iglesia en México, así como su distinción entre el cuerpo espiritual de la Iglesia y su cuerpo místico, son típicos de los pensadores galicanos.[1048] Además de su crítica teológica, Mora hizo uno de los primeros análisis utilitarios de la Iglesia, en el sentido de señalar el poco rendimiento que ésta tenía de sus bienes y propiedades, y cómo esto afectaba al bien común de la nación. La Iglesia mexicana, según nuestro autor, no tenía los medios ni las intenciones de aprovechar sus bienes, sobre todo sus propiedades inmuebles, y esto impedía que hubiera una redistribución plena de las tierras, condición indispensable para que pudiera surgir en México una clase media robusta, base de una economía sostenida. En particular, criticó a los conventos por ser lugares improductivos, que no sumaban nada a la nación, donde vivían frailes perezosos y apartados del mundo. De ahí que nos expliquemos el Decreto del 12 de julio de 1859 respecto a la extinción de comunidades religiosas y la expropiación de sus bienes.

Como se ve, la estrategia de Mora en su crítica al clero se dio en dos tiempos: primero, una crítica teológica, que justificaba el ataque a la Iglesia "política" y "corrompida" —la Iglesia en su aspecto terrenal—, pero que salvaba la creencia en el catolicismo puro, espiritual; y, en segundo lugar, la crítica utilitaria, que permitía argumentar en términos económicos la incapacidad de la Iglesia de coadyuvar al bien común de la nación, pues sus propiedades estaban en manos muertas y no podían ser explotadas por particulares. Esta visión galicana del clero, así como la visión utilitaria de los bienes de la Iglesia, son dos de las grandes ideas que Mora heredó al liberalismo posterior.

Vimos en muchos de los constituyentes de 1856-1857 la misma actitud de Mora: no solo asumieron una posición anticlerical al tiempo que se confesaron creyentes católicos, sino que también siguieron apelando a un supuesto espíritu de pureza que la Iglesia católica mexicana había perdido y que tenía que recuperar, ya fuera admitiendo otras confesiones que la cuestionaran o perdiendo algunos de sus bienes materiales. Este supuesto deber que tenía la Iglesia de purificarse o, para decirlo con otras palabras, volver

[1047] *Disertación*…, p. 70.

[1048] Brading, David, *El Orbe indiano*…, *cit*., p. 718.

a su espíritu original, se sostenía, como se echa de ver, en un argumento teológico, mas no jurídico ni político. En este punto, Benito Juárez es quizá más consecuente, pues sus decretos de reforma parecen dirigirse más contra un enemigo político que —según él— ha cometido un gran mal contra la nación mexicana, que contra un enemigo teológico. Ahora bien, no deja de ser paradójico que Juárez apele en su Manifiesto a la Nación a la idea de los "más sagrados derechos de los ciudadanos" para justificar sus reformas, pero al mismo tiempo algunas de esas reformas minaban en su base uno de estos derechos sagrados: el de libertad religiosa.

Por otro lado, está la postura de los conservadores en el debate sobre la cuestión religiosa. Para entenderla, es conveniente señalar algunos aspectos de una de la corriente religiosa y política más influyentes en Occidente: el agustinismo político. Según Agustín de Hipona en su obra magna *La Ciudad de Dios*, sostiene "que dos amores fundaron dos ciudades; es a saber: la terrena, el, amor propio, hasta llegar a menospreciar a Dios, y la celestial, el amor a Dios, hasta llegar al desprecio de sí propio".[1049] No hemos de pensar estas dos ciudades como si estuvieran totalmente separadas y fueran autónomas la una de la otra, pues el creyente vive con un pie puesto en una y otro pie puesto en la otra, de tal suerte que debe cumplir con las obligaciones de una y de otra, pero sabiendo que su finalidad última solo se encuentra en la Ciudad de Dios; es decir, en el Reino de Dios. Mas por Iglesia, el de Hipona no solo entendía la jerarquía eclesiástica, sino la comunidad viva de creyentes que se encuentran en comunión con los santos, y que tiene por cabeza a Cristo. Cuando las finalidades de la Ciudad de los hombres no entorpecen la finalidades de la Ciudad de Dios, ambas pueden convivir en relativa paz; pero cuando aquella pretende instaurarse como la única ciudad verdadera, afirmando que solo sus divinidades son verdaderas, entonces es responsabilidad de los creyentes denunciarla y sufrir, por ello, sus odios e incomprensiones.

Escuchemos al de Hipona:

> También la Ciudad terrena que no vive de la fe desea la paz terrena, y la concordia en el mandar y obedecer entre los ciudadanos la encamina a que observen cierta unión y conformidad de voluntades en las cosas concernientes a la vida mortal. La Ciudad celestial, o, por mejor decir, una parte de ella que anda peregrinando en esta mortalidad y vive de la fe, también tiene necesidad de semejante paz, y mientras en la Ciudad terrena pasa como cautiva la vida de su peregrinación, como tiene ya la promesa de la redención y el don

[1049] L. XIV, C. XXVIII.

espiritual como prenda, no duda sujetarse a las leyes de la Ciudad terrena, con que se administran y gobiernan las cosas que son a propósito y acomodadas para sustentar esta vida mortal; porque así como es común a ambas la misma mortalidad, así en las cosas tocantes a ella se guarde la concordia entre ambas Ciudades. Pero como la Ciudad terrena tuvo ciertos sabios, hijos suyos, a quienes reprueba la doctrina del cielo, los cuales, o porque lo pensaron así o porque los engañaron los demonios, creyeron que era menester conciliar muchos dioses a las cosas humanas, a cuyos diferentes oficios, por así decirlo, estuviesen sujetas diferentes cosas; a uno, el cuerpo, y a otro, el alma; y en el mismo cuerpo… y como la Ciudad celestial reconoce un solo Dios que debe ser reverenciado, entiende y sabe pía y sanamente que a él solo deber servir con aquella servidumbre que los griegos llaman latria, que no debe prestarse sino a Dios, sucedió, pues, que las leyes tocantes a la religión no pudo tenerlas comunes con la Ciudad terrena, y por ello fue preciso disentir y no conformarse con ella y ser aborrecida de los que opinaban lo contrario, sufrir sus odios, enojos y los ímpetus de sus persecuciones crueles, a no ser rara vez cuando refrenaban los ánimos de los adversarios el miedo que les causaba, su muchedumbre, y siempre el favor y ayuda de Dios.

Esta ciudad celeste, durante el tiempo de su destierro en este mundo, convoca a ciudadanos de todas las razas y lenguas, reclutando con ellos una sociedad en el exilio, sin preocuparse de su diversidad de costumbres, leyes o estructuras que ellos tengan para conquistar o mantener la paz terrena. Nada les suprime, nada les destruye. Más aún conserva y favorece todo aquello que, diverso en los diferentes países, se ordena al único y común fin de la paz en la tierra. Sólo pone una condición: que no se pongan obstáculos a la religión por la que debe ser honrado el único y supremo Dios verdadero. [1050]

Según esta visión de san Agustín, que ha sido señera para los pensadores políticos creyentes de todos los tiempos, la Ciudad celeste —el orden de la gracia—no solo ha de convivir con la terrena, sino que incluso ha de saber apreciar y asumir todas aquellas cosas buenas de ésta: su arte, su cultura, sus instituciones políticas y jurídicas, etcétera. Recordemos que el cristianismo primitivo asumió mucho del lenguaje filosófico y artístico griego y romano. Sin embargo, en lo que toca a la cuestión religiosa, el obispo de Hipona no dudó en sostener que la única religión verdadera era la cristiana, y que, por tanto, el resto de las confesiones eran falsas. Esta visión de san Agustín fue el fundamento de la intolerancia religiosa que la Iglesia católica había suscrito con firmeza, incluso hasta principios del siglo XX. De ahí que los conservadores mexicanos de la época de la carta magna que comentamos creyeran absurdo que la Constitución abriera la puerta a la libertad de cul-

[1050] L. XIX, C. XVII.

tos. Si la católica es la única religión que posee las verdades últimas sobre el hombre y sobre Dios, aceptar otros cultos sería tanto como negar esto. Además, los conservadores sabían, como Agustín, que el propio Estado liberal se presentaba con sus propias verdades dogmáticas sobre el hombre (por ejemplo, que éste es un individuo aislado, cuya más alta dignidad consiste en ser un ser libre; es decir, capaz de buscar su felicidad de forma personal, sin que nadie, ni el Estado ni la Iglesia, interfieran en esta búsqueda). Estas supuestas verdades implican una antropología que explícitamente niega la antropología cristiana, que considera que la persona es un ser esencialmente comunitario cuya felicidad está determinada en su propia naturaleza, la cual, además, ha sido creada por Dios y, como consecuencia de esto, tiene un fin sobrenatural. El otro tema que late en el fondo de este debate es la publicidad de la fe: si se considera que la religión verdadera es la católica, lo natural será aceptar que su presencia en la sociedad debe ser única (o, al menos, privilegiada) y pública; por el contrario, si se cree que es una más de muchas religiones, y que sus premisas solo son verdaderas desde presupuestos de fe; es decir, no racionales, entonces lo consecuente es relegarla al terreno privado, en el que cada persona, mientras no afecte a los demás, puede creer cualquier cosa.

Lo que los liberales no tomaron en consideración al proponer como solución al tema religioso el traslado de las distintas creencias al ámbito privado, es que, con ello, en realidad estaban acabando con uno de los pilares fundamentales del catolicismo romano: la necesidad de una fe pública capaz de informar todos los asuntos privados y políticos. Retomando la última parte de la larga cita que hicimos de san Agustín, en donde éste habla de la única condición que la Ciudad de Dios exige para convivir con armonía con la Ciudad de los hombres, es que ésta no impida el pleno ejercicio de la fe en Cristo, podemos decir que la prohibición de la publicidad de la fe es un impedimento invencible para vivir el cristianismo. De ahí la beligerancia de los conservadores, quienes sabían que en este debate se estaba jugando el mismo destino del catolicismo en México.

Podemos decir que se enfrentaban dos visiones del hombre diametralmente distintas. Por un lado, la visión católica, y, por el otro, la visión liberal. Ambas, con la pretensión de tener el concepto verdadero del ser humano. De ahí la dificultad para hacerlas compatibles. Lo que se tiene que recalcar es que el liberalismo de los constituyentes de 1857, y, después, de Benito Juárez, no es simplemente una postura política sin ningún compromiso ideológico, entre otras cosas porque tal liberalismo asume —aunque a veces no sea capaz de admitirlo— una visión particular del hombre, de su libertad, de su educación y de sus derechos fundamentales.

Así, a partir de la Independencia nacional, parecería que en nuestra patria surgían de nuevo las dos ciudades a que hacía referencia el de Hipona, ahora como conservadores y liberales.

México, a partir de su Independencia, no vivía aislado, sino inmerso en el mundo occidental, de tal suerte que no le eran ajenas las grandes discusiones que ahí se daban a partir del Renacimiento, e incluso antes, como hemos visto a lo largo este libro de historia constitucional mexicana: dos visiones del hombre en relación con la sociedad, y finalmente con su Creador; cuestiones que hasta el día de hoy, pleno siglo XXI, siguen en vigor.[1051]

Permítasenos ser reiterativos: después de consumada la Independencia, había dos grandes cuestiones a resolver: el reconocimiento de la libertad religiosa y las relaciones del Estado con las instituciones eclesiásticas, de modo particular con la Iglesia católica. No vamos a repetir la historia de los últimos 35 años; solamente queremos señalar que fue el Congreso Constituyente de 1856-1857 el que tuvo la gran oportunidad de resolver ambas cuestiones; sin embargo, no se quiso o no se pudo arribar a una solución sensata, por muy diversas razones, que no es el caso intentar desentrañar ahora. Solamente diremos, como lo hemos podido observar en los párrafos precedentes, que lo único que se dio fue un diálogo de sordos —que de forma un poco chusca hemos querido referir como el ejercicio del método Ollendorff—, que faltó negociación política y que luego se quiso resolver por las balas, en lo que conocemos como la Guerra de Reforma o Guerra de los Tres Años (1858-1860), y, en efecto, los decretos del presidente Juárez, de 1859 y 1860, antes descritos, resolvieron la cuestión.

Las disposiciones legislativas de Benito Juárez nos motivan tres reflexiones: 1a. Juárez, formalmente hablando, no tenía facultades legislativas,[1052] y mucho menos para expedir decretos inconstitucionales, como de hecho lo eran; sin embargo, estábamos en esos momentos, tan frecuentes en nuestra historia, en que las grandes decisiones jurídico-fundamentales no son producto de una legalidad, que un movimiento armado —revolución— echa abajo, sino del acto revolucionario que crea una nueva legalidad, y esa es,

[1051] *Cfr.* nuestro trabajo "La reforma al artículo cuarenta constitucional de 2012", en *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, t. IV, v.2, pp. 733-747.

[1052] El propio Juárez lo reconoció en su discurso de apertura de la nueva legislatura federal el 9 de mayo de 1861: "Acepto ante esta Asamblea, ante mis conciudadanos todos y ante la posteridad, la responsabilidad de todas las medidas dictadas por mi administración y que no restaban en la estricta órbita constitucional, cuando la Constitución derrocada y tenazmente combatida había dejado de existir". *Cfr.* Galindo y Galindo, *op. cit.*, t. II, p. 44.

ni más ni menos, nuestra historia constitucional. La jerarquía católica mexicana actuó con enorme irresponsabilidad al apoyar, no solo moralmente, sino materialmente, una revuelta armada, de lo cual en ese momento pagaban las consecuencias, nos guste o no nos guste, es la terca realidad que suele imponerse a los buenos deseos. 2a. Los decretos de libertad religiosa y creación del registro civil no solo eran buenos, sino necesarios en una sociedad democrática y tolerante como en ese momento, y ahora, pretende ser nuestra nación. Y 3a. A nuestro modesto entender, así como sí se justifica la desamortización de bienes del clero, no se puede decir lo mismo de la expropiación de bienes eclesiásticos como medida de sanción a la conducta del clero (si habían cometido delitos, que un juez los juzgara con todo rigor y les aplicara las penas que la ley preveía) y mucho menos suprimir las órdenes y congregaciones religiosas —masculinas y femeninas—, así como cualquier otra agrupación religiosa, pues ello implicó una violación a los derechos fundamentales de asociación, de libertad religiosa y de trabajo.

Sobre este último particular, pensamos que la historiografía jurídica no ha explorado suficientemente las posibles causas de la supresión de corporaciones religiosas, a diferencia de las causas de la expropiación de bienes eclesiásticos, que estaban muy claras en los diversos pronunciamientos que a manera de "exposición de motivos" había dado el presidente de la República, inclusive, se recordará cómo en las discusiones del Constituyente ya se había tratado el asunto, pero, debemos confesar, no tenemos todavía una respuesta concluyente a esa interrogante, más que la referencia al doctor Mora que hicimos antes.

## Capítulo décimo noveno

# LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO

## I. La población

El título primero de la Constitución, según propuesta del mismo proyecto de la comisión, se dividía en cuatro secciones; la primera, referida a los derechos del hombre; la segunda, a los mexicanos; la tercera, a los extranjeros, y la cuarta, a los ciudadanos. Una vez analizado en los dos capítulos previos lo relativo a la primera sección, nos corresponde ahora revisar las tres restantes, que hemos considerado oportuno agruparlas en un solo parágrafo, que es el presente.

A) De los mexicanos. El artículo 35 del proyecto decía:

> Son mexicanos todos los nacidos en el territorio de la República, los nacidos fuera de él de padres mexicanos, los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República ó tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten expresamente la resolucion de conservar su nacionalidad y los que se naturalicen conforme á las leyes de la Federacion.

Según Zarco,[1053] el numeral fue aprobado por unanimidad de 81 diputados presentes, en la sesión del 26 de agosto de 1856; sin embargo, en el texto constitucional promulgado decía otra cosa, seguramente producto de la Comisión de Estilo, en este tenor:

> Art. 30. Son Mexicanos:
>
> Todos los nacidos dentro o fuera del territorio de la república de padres mexicanos:
>
> los extrangeros que se naturalizen conforme á las leyes de la federacion:
>
> los extranjeros que adquieran bienes raíces en la república ó tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten la resolucion de conservar su nacionalidad.

[1053] *Historia del Congreso*…, *cit.,* V. II, p. 231.

Como se habrá podido advertir, no se trató de una simple corrección de estilo, sino que se cambió toda una decisión fundamental tomada por el Congreso Constituyente, al margen de éste. En efecto, habiéndose adoptado los dos criterios típicos para otorgar la nacionalidad, del *ius sanguinis* y del *ius soli*;[1054] o sea que la nacionalidad se adquiere por nacer en territorio nacional (*ius soli*) o por ser hijo de padres mexicanos (*ius sanguinis*), en el texto promulgado dejaron solamente este último criterio.

En la misma jornada legislativa se conoció el artículo 36 del proyecto, que decía:

> Es obligacion de todo mexicano: defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos y justos intereses de su patria y contribuir para los gastos públicos, así de la Federacion como del Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Informa el mismo Zarco que a solicitud del diputado Espiridión Moreno se borró el adjetivo "justos" antes del sustantivo "intereses", y se aprobó por unanimidad de 79 diputados presentes, pasando, en términos similares, como artículo 31 de la Constitución Federal de 1857.

Por reforma del 10 de junio de 1898, al artículo 31 se le agregó una fracción, que señalaba como obligación de todo mexicano "Prestar sus servicios en el Ejercito ó Guardia Nacional, conforme á las leyes orgánicas respectivas", lo cual no significaba otra cosa que la constitucionalización de la "leva", que tantos dolores de cabeza había traído en la aprobación de la Ley de Amparo de 1882.

No corrió con la misma suerte el artículo 37 del proyecto, el cual se empezó a discutir al día siguiente, o sea, el 27 de agosto. El texto propuesto decía:

> Los mexicanos serán preferidos á los extranjeros, en igual de circunstancias, para todos los empleos, cargos ó comisiones de nombramiento de las autoridades, en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. Las leyes del país procurarán mejorar la condicion de los mexicanos laboriosos, premiando á los que se distinguen en cualquier ciencia, ó arte, estimulando el trabajo y fundando colegios ó escuelas prácticas de artes y oficios.

A petición de Guillermo Prieto, se dividió el artículo, para una mejor consideración del mismo, quedando como primera parte hasta donde dice "ciudadano", lo cual fue aprobado sin mayor discusión y por unanimidad de 80 diputados presentes.

[1054] *Cfr.* Soberanes Fernández, José Luis, Alfredo Islas Colín y Florence Lézé, *Locuciones latinas jurídicas*, 2a. ed., México, Porrúa-Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2013, p. 32.

La segunda parte fue aprobada por 43 votos contra 38, y agregó, por petición de la comisión de Constitución, este inicio: "Se espedirán leyes para mejorar la condicion…"; no sin antes suscitarse un breve debate entre Guillermo Prieto y Ponciano Arriaga, sobre la conveniencia de proteger el trabajo de artistas y artesanos o dejarlo al libre juego del mercado; quedó como había propuesto la comisión, y pasó como artículo 32 de la ley fundamental.

B) De los extranjeros. En la misma jornada del 27 de agosto de 1856 se comenzó a estudiar el contenido del artículo 38 del proyecto, para lo cual también se dividió en partes. El texto rezaba:

> Son extranjeros los que no posee las calidades determinadas en la seccion precedente. Tienen derecho á las garantías otorgadas en la seccion primera del título primero de la presente constitucion, y á las que resulten clara y evidentemente de los tratados celebrados con sus respectivas naciones. Tienen obligacion de respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, y sujetarse á los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden á los mexicanos. Nunca podrán intentar reclamacion contra la nacion, sino cuando el gobierno ú otra autoridad federal les impida demandar sus derechos en la forma legal, ó embarace la ejecucion de una sentencia pronunciada conforme á las leyes del país.

Como era de esperarse, la primera parte —"Son estrangeros los que no poseean las calidades determinadas en la seccion precedente"— fue aprobada por 43 votos contra 38, aunque a moción del diputado Ruiz (ya dijimos que Zarco no aclara a cuál de los tres Ruiz diputados se refería, aunque colegimos que se trataba de Joaquín Ruiz) se le agregaría "determinadas en el articulo 35 [30] de la seccion precedente"; sin embargo, la Comisión de Estilo —seguramente— dejó: "Son estrangeros los que no posean las calidades determinadas en el artº 30".

La segunda parte decía: "Tienen derecho á las garantías otorgadas en la seccion primera del título primero de la presente constitucion, y á las que resulten clara y evidentemente de los tratados celebrados con sus respectivas naciones"; la Comisión de Constitución quiso cambiar lo de "clara y evidentemente" por "rectamente". El diputado Zarco señaló que había que quitar ese pasaje; Arriaga insistió, pero en eso el diputado Eulogio Barrera señaló que tal redacción privaría al gobierno de la facultad de expulsar extranjeros perniciosos, a lo cual se avino Ponciano Arriaga; Joaquín Degollado se pronunció por conservar ambos principios —que los extranjeros tienen derecho a los atributos consagrados en el título primero, sección primera de la Constitución, y el derecho del gobierno de expulsar extranjeros

perniciosos—, así, después de una breve discusión sobre el alcance de los derechos del hombre tratándose de extranjeros, se preguntó a la asamblea si estaba suficientemente discutido el asunto, incluso Vallarta pidió votación nominal, pero no se pudo votar porque se había roto del quórum y se levantó la sesión. A día siguiente, 28 de agosto, no hubo sesión también por falta de quórum. Finalmente, el 29 del mismo mes se pudo votar, y se aprobó por 56 votos contra 23, para quedar esta segunda parte de lo que sería el artículo 33 constitucional: "Tienen derecho [los extranjeros] á las garantías otorgadas en la seccion 1ra. título 1o de la presente Constitucion, salva en todo caso la facultad que el gobierno tiene para espeler al estrangero pernicioso".

La tercera parte, como vimos antes, decía: "Tienen obligacion de respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, y sujetarse á los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden á los mexicanos"; Zarco pidió que se añadiera el que tienen la obligación de pagar contribuciones y de contribuir a los gastos públicos conforme a las leyes; Arriaga replicó que ello se sobrentendía. Zarco insistió. León Guzmán señaló que al tener derechos tenían también obligaciones. Finalmente, la comisión propuso esta redacción, que fue aprobada por unanimidad:

> Tiene obligación de contribuir á los gastos públicos conforme á las leyes, de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, y sujetarse á los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden á los mexicanos.

Luego, obviamente, vino la discusión de la cuarta y última parte del precepto en estudio, referente a las reclamaciones internacionales de los extranjeros contra el Estado mexicano. Espiridión Moreno pidió que se retirara, a lo cual se sumaron Zarco e Ignacio Ramírez, ante la defensa persistente de Arriaga. Finalmente, la comisión, con la autorización del pleno, retiró esta cuarta parte.

A continuación debería darse la discusión del artículo 39 del proyecto; sin embargo, antes de ello, la propia comisión lo retiró,[1055] pues realmente no tenía mucho sentido un precepto de esta naturaleza en el texto consti-

[1055] Decía así: "Las leyes de la Federación determinarán los casos del derecho internacional privado en que deba ser admisible la aplicacion de leyes extranjeras, no por un deber estricto, sino conforme á las consideraciones de utilidad y conveniencia recíproca entre naciones amigas. Entretanto se fija la legislacion sobre este punto, los tribunales se estarán á los principios reconocidos por los autores mas acreditados, quedando intacto en todo caso el ejercicio de la plena soberanía nacional".

tucional. De esta suerte, la sección tercera se compuso de un solo artículo, el 33.

C) De los ciudadanos. Esta cuestión no fue abordada hasta la reunión del 1 de septiembre de 1856, y no el mismo 28 de agosto, ya que previamente había que resolver lo de los artículos de la Constitución de 1824 que se pretendía se fueran a retomar y una intentona del ministro de Francia para someter al diputado Francisco Zarco a un juicio político por violar la Ley de Imprenta, sin que evidentemente prosperara tal pretensión.

El artículo 40 del proyecto decía:

> Son ciudadanos de la República: todos los que teniendo la calidad de mexicanos, reunan ademas las siguientes: haber cumplido diez y ocho años siendo casado, ó veintiuno si no lo son, y tener un modo honesto de vivir. *Desde el año de 1860 en adelante, ademas de las calidades expresadas, se necesitará la de saber leer y escribir*.

Los diputados Ignacio Ramírez y Peña (Zarco no especifica si Ignacio Peña y Barragán o Manuel Peña y Ramírez) se opusieron a la última parte, por considerarla antidemocrática y porque las clases indigentes y menesterosas no tienen ninguna culpa, sino los gobiernos, de su falta de instrucción. Gamboa apoyó el texto propuesto. Arriaga confesó que no sabía qué contestar, y conferenciando con los otros miembros de la Comisión decidieron retirarla, de tal suerte que la nueva redacción —mutilada— propuesta fue aprobada por unanimidad, y pasó como artículo 34 de la Constitución.

Acto continuo se consideró el artículo 41 del proyecto. Relata Zarco que hubo algunas intervenciones, no para plantear cuestiones de fondo, sino de forma, que la comisión accedió en un par de ellas, con lo cual fue aprobado por 83 votos contra dos; sin embargo, la redacción final la Comisión de Estilo hizo, como era su costumbre, lo que le dio la gana, y escribió:

> Art. 35. Son prerogativas del ciudadano:
>
> votar en las elecciones populares:
>
> poder ser votado para todos los cargos de eleccion popular y nombrado para cualquier otro empleo ó comisión teniendo las calidades que la ley establezca:
>
> asociarse para tratar los asuntos políticos del pais:
>
> tomar las armas en el ejército ó en la guardia nacional para la defensa de la república y de sus instituciones:[1056]
>
> ejercer en toda clase de negocios el derecho de peticion.

[1056] En la reforma constitucional de 1898 se agregó a esta fracción la coletilla "en los términos que prescriban las leyes".

En las sesiones del 2, 3 y 4 de septiembre no se continuó discutiendo el proyecto porque se enfrascaron en el tema de que si se debería restablecer lisa y llanamente la Constitución de 1824 o al menos algunos de sus artículos, que, como hemos visto, tenía un fondo ideológico: no aprobar la reforma liberal; pero que sabemos no prosperó esa idea.

No fue hasta el 5 de septiembre cuando se abordó el artículo 42 del proyecto, que apuntaba:

> Son obligaciones del ciudadano de la República: 1ª Inscribirse en el padron de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, ó la industria, profesión ó trabajo de que subsiste: 2ª Alistarse en la guardia nacional: 3ª Votar en las elecciones populares en el distrito que le corresponda: 4ª Desempeñar los cargos de eleccion popular de la Federacion, que en ningún caso serán gratúitos.

Hubo una pequeña intervención de Marcelino Castañeda, pidiendo que lo señalado en la fracción cuarta se extendiera a cualquier cargo público, no solo federal, propuesta que no transitó, y el texto propuesto por la comisión fue aprobado por unanimidad, pasando como artículo 36 de la Constitución.

En la misma jornada se analizó el artículo 43 del Proyecto, que decía:

> La calidad de ciudadano se pierde: 1º Por naturalizacion en país extranjero: 2º Por establecer en él una residencia permanente y voluntaria con bienes y familia: 3º por servir oficialmente al gobierno de otro país ó admitir de él condecoraciones, títulos ó funciones, sin previa licencia del congreso federal.

Francisco Zarco, con la brillantez que le caracterizaba, pidió

> que se suprimiera la 2ª parte por lo difícil que es saber cuando es ó no permanente la residencia en una país, y porque sabiéndose que son mexicanos los hijos de mexicanos que nacen en el estranjero, era inconsecuente privar despues de la ciudadanía a los mexicanos que donde quiera que residan, conserven el sentimiento de patria y deben estar protegidos por nuestro pabellon. Con respecto á la 3ª parte pidió una ecsepcion a favor de los títulos científicos ó literarios.

Después de breves e intrascendentes intervenciones, la comisión hizo suyas las sugerencias de Zarco, y así lo aprobó el Congreso. Al día siguiente, 6 de septiembre, no hubo sesión por falta de quórum. El 9 de septiembre se discutió el artículo 44 del proyecto, que pasó como 38 constitucional; el texto propuesto decía: "La ley fijará los casos y la forma en que se suspen-

den los derechos de ciudadano y la manera de hacerse la rehabilitacion"; el diputado Ignacio Reyes propuso, y fue aceptado, que no solo se señalaran los casos de suspensión, sino también la pérdida, todo lo cual fue aprobado por unanimidad de 84 diputados presentes.

Con ello quedaba aprobado el título primero de la Constitución Federal de 1857 y estaban en posibilidad de pasar al segundo.

## II. Soberanía nacional, forma de gobierno y territorio

El artículo 45 del proyecto proponía una definición de soberanía, que ya se ha vuelto clásica en el constitucionalismo mexicano:

> La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar ó modificar la forma de gobierno.

El diputado José de Emparan, de manera, a nuestro entender, inconsulta, propuso que se volviera al artículo 3o. del Acta Constitutiva de 1824, al señalar que había peligro en la vaguedad con que se consignaba el derecho de modificar la forma de gobierno; Arriaga consideró que esa era una cuestión más bien académica; Eulogio Barrera señaló que era mejor hablar de nación que de pueblo; Arriaga respondió que en un sistema federal "no veia a la nacion sino al pueblo en la soberanía de los Estados y en los actos municipales"; el mismo Barrera, como lo había hecho José Miguel Guridi y Alcocer en el Constituyente de 1823-1824, señaló que era más preciso utilizar el adverbio "radicalmente" en vez de "originariamente", y que no era necesario consignar que el que todo poder se establece para el beneficio del pueblo, lo cual fue respondido por Arriaga. Ruiz propuso que se dividiera en partes para su votación, lo cual fue positivamente acordado.

Para entender este debate, no olvidemos que en esos momentos se discutía la posibilidad de retomar, primero en todo y luego en una parte, la Constitución de 1824, y que ello, repetimos, tenía un fondo ideológico.

La primera parte "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo" se aprobó por unanimidad; la segunda, que decía "Todo poder publico dimana del pueblo y se instituye para su beneficio" también por unanimidad, aunque a sugerencia de Ruiz, la comisión estuvo de acuerdo en que tal cláusula pasara a la sección de la división de poderes; no obs-

tante ello, el texto promulgado del artículo 39 ahí lo conservó; por último, también la tercera parte fue aprobada por 79 votos contra 7.

El siguiente precepto, que quedó como artículo 40 constitucional, contenía la decisión federalista, a la cual, en esos momentos nadie iba a tratar de cambiar. De la redacción original de la comisión de Constitución, la propia comisión retiró la última parte, que decía "Y á los demás objetos espresados en la Constitución"; sin embargo, ¡otra más de la Comisión de Estilo!, en el texto promulgado le quitaron más, "para todo lo relativo á los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la Union y á los demás objetos expresados en la constitucion" para quedar:

> Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente á su régimen interior; pero unidos en una federacion establecida según los principios de esta ley fundamental.

El artículo 47 del proyecto también se aprobó por unanimidad y sin discusión, para quedar como artículo 41 de la Constitución, que señalaba:

> El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Union en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca á su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta constitucion federal y las particulares de los Estados las que en ningun caso podrán contravenir á las estipulaciones del pacto federal.

Al día siguiente, 10 de diciembre, se consideró el artículo 48 del proyecto, que pasó como 117 del texto final, con mejor técnica jurídica, que es uno de los principios de nuestro federalismo, que se inspiró en el de nuestros vecinos del norte, el llamado "sistema dual", en el que, después de señalar las atribuciones federales, se entiende que dejan a las entidades federativas las facultades residuales. El diputado Ruiz propuso algo muy adecuado: que no se hablara de "facultades y poderes", sino solo "facultades", y que se entendiera reservadas a los estados, no "á los Estados ó al pueblo respectivamente", lo cual fue aceptado por la comisión, y se aprobó por unanimidad, para establecer: "Las facultades que no están espresamente concedidas por esta Constitucion á los funcionarios federales, se entienden reservadas á los Estados".

De acuerdo con el orden del proyecto, que era el que se estaba siguiendo, correspondería tratar lo relativo a las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional, pero, como se recordará, el estudio de ese asunto se había encomendado a una comisión especial, por lo cual en esa misma sesión del 10 de diciembre se retiraron los artículos 49, 50 y 51 del proyecto.

## III. La división territorial

Recordemos cómo en el artículo 5o. de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824 se establecieron como estados: Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Texas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Xalisco, Yucatán y Zacatecas, más los territorios de Alta California, Baja California, Colima, Santa Fe de Nuevo México, y que una ley constitucional fijaría el carácter de Tlaxcala, y ésta lo hizo territorio. El 13 de octubre de 1830 se había aprobado la división del estado de Sonora y Sinaloa en dos, que evidentemente llevaban los mismos nombres; por lo tanto, ya no eran los 19 estados de 1824, sino 20. Por Ley del 23 de mayo de 1835 se había erigido el territorio de Aguascalientes, desmembrándolo del estado de Zacatecas. En el Acta de Reformas Constitucionales de 1847 se creó el estado de Guerrero, siempre que las legislaturas de los estados de México, Puebla y Michoacán lo autorizaran, ya que de esas entidades se cercenaría el territorio del nuevo estado, lo cual se logró el 27 de octubre de 1849.

En la Convocatoria al Constituyente, del 17 de octubre de 1855, como lo vimos páginas atrás, en su artículo 4o. hablaba de las siguientes entidades (estados y territorios): Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Sierra Gorda, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Isla del Carmen y Zacatecas, en donde sobresalen las novedades de crearse los territorios de Sierra Gorda e Isla del Carmen; además, en la nómina de diputados vemos un propietario (Joaquín García Granados) y un suplente (Valentín López) representando a Tehuantepec.

El 28 de abril de 1856, el Congreso Constituyente tuvo conocimiento de un decreto del gobernador de Nuevo León, Santiago Vidaurri, fechado el 19 de febrero, en el que incorporaba a su estado el territorio de Coahuila, invocando un acta del ayuntamiento de Monclova, y alegando que a ello se oponían los conservadores;[1057] el Constituyente prefirió no pronunciarse en ese momento, sino que dejó que subsistieran las medidas tomadas por el gobierno, el que, con fundamento en el Plan de Ayutla-Acapulco, había decidido el 15 del mismo mes de abril, que subsistiera Coahuila, y nombró

[1057] Edmundo O'Gorman informa que Vidaurri tomó esa determinación con motivo de la revolución contra la dictadura de Santa Anna. *Cfr. Historia de las divisiones territoriales de México*, 10a. ed., México, Porrúa, 2007, p. 124.

al jefe político de Satillo como gobernador interino;[1058] para ello, el Congreso designó una comisión especial (integrada por Ramírez, Barrera y Díaz González) para estudiar el asunto, la que el 21 de mayo propuso ratificar los actos del gobierno interino y convocar juntas populares distritales del citado estado, presididas por dos delegados, uno del Congreso y otro del gobierno, para explorar la voluntad del pueblo, con base en la cual el Constituyente resolvería; el dictamen lo discutió el Congreso Constituyente en las sesiones del 29, 30 y 31 del mismo mes de mayo, y no lo aprobó, por lo cual regresó el asunto a la comisión especial.

Regresemos al 10 de julio de 1856, apenas seis días después que el Constituyente hubiera comenzado a discutir en lo general el proyecto de Constitución, en que se propuso integrar una comisión especial para estudiar el arduo problema de la división territorial, integrada por un diputado de cada estado y territorio, lo cual fue aprobado, y la misma se constituyó al día siguiente. El 26 de noviembre siguiente, la comisión presentó su dictamen.

El dictamen proponía suprimir los territorios federales, excepto Baja California, pues no contaba con los elementos necesarios para elevarse a la categoría de estado; convertir en estados a los territorios de Colima y Tlaxcala; trasladar la capital federal a la ciudad de Querétaro y, por consiguiente, el hasta entonces Distrito Federal (o sea, la ciudad de México con sus anexos) se convirtiera en estado, por la importancia económica de la misma, llamándose "estado del Valle de México"; separar Cuernavaca y Cuautla del Estado de México y agregarlos al de Guerrero; se suprimirían los territorios de Sierra Gorda, Tehuantepec e isla del Carmen, regresando sus territorios a los estados de los cuales habían sido cercenados, y unir a los estados de Coahuila y Nuevo León.

Obviamente, el diputado de Tehuantepec, Joaquín García Granados, junto con otros diputados, en un voto particular del mismo 26 de noviembre, se opusieron a que desapareciera dicho territorio y regresara a Oaxaca. El diputado mexiquense, Prisciliano Díaz González, propuso, el 27 de noviembre, que el Estado de México conservara sus dimensiones; es decir, que los distritos de Cuernavaca y Cuautla no pasasen al estado de Guerrero, sino que se quedaran donde estaban.

El 9 de diciembre de 1856 se comenzó a discutir el Dictamen de la Comisión Especial de División Territorial, cuyo primer artículo, que pasaría como 42 de la Constitución Federal, decía: "El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la federacion é islas adyacentes en ambos

[1058] Como se recordará, hubo dos diputados constituyentes propietarios y dos suplentes por Coahuila electos en Monterrey y un propietario y otro suplente electos en Saltillo.

mares". El diputado Espiridión Moreno dijo que el artículo estaba pésimamente redactado y que quería que determinara los límites de México con Estados Unidos y con Guatemala; el diputado Rafael Jáquez, con buena lógica, le contestó que se trataba de una comisión de división territorial, no de límites. Ignacio Ramírez calificó el artículo de inútil, e hizo

> la mas triste reseña de los trabajos de la gran comision parlamentaria. La circunstacia de componerse de un diputado por cada Estado, impidió toda reforma radical é hizo que se adoptara el plan de conservar lo ecsistente, proponiéndose conquistar cada cual para su Estado los terrenos que le fuese posible.
>
> Negociándose los votos para estas conquistas, resultó que los territorios que tienen pocos diputados fueron suprimidos; que se declaró subsistente la estravagante demarcacion de límites entre Sonora y Chihuahua, contando acaso este Estado con la cooperacion de Oaxaca, que le ha comprado una maquina para la casa de moneda, y que en cambio apoya las pretensiones de Oaxaca al territorio de Tehuantepec.

Después de breves intervenciones, se sometió a votación el artículo propuesto, y fue aprobado por 58 votos contra 29.

A continuación, se pasó a considerar el segundo artículo del dictamen, correspondiente al artículo 43 constitucional, relativo a las partes integrantes de la Federación, en el que se consignaban los cambios antes apuntados; o sea, se reconocían los estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, junto con Oaxaca y Puebla, que por una errata no aparecían en el texto propuesto, el Distrito Federal se establecía en Querétaro y subsistía Baja California como territorio.

El doctor José María Mata propuso que se dividiera en cinco partes la discusión: la relativa a los estados preexistentes, la erección de Tlaxcala como estado, la de Colima, la erección del estado del Valle de México y el establecimiento del Distrito Federal en Querétaro, lo cual fue aceptado por el pleno con la previa aquiescencia de la comisión. Igualmente, propuso que no se discutiera la fusión de Nuevo León con Coahuila, pues ya había sido resuelto negativamente por el Constituyente.

Así fue como en la misma reunión del 9 de noviembre se aprobó: que subsistirían los estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Puebla, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y

Zacatecas, más el territorio de Baja California. Se aprobó que tanto Colima como Tlaxcala pasaran a ser de territorios a estados, y que lo que en ese momento era el Distrito Federal, una vez aprobado el cambio de la residencia de los poderes federales, se convirtiera en estado del Valle de México. Y se levantó la sesión.

Al día siguiente se empezó a discutir si se cambiaba la capital de la República a la ciudad de Querétaro (incluso se llegó a plantear llevar la capital federal a Aguascalientes). Finalmente, el Congreso rechazó la propuesta, y Querétaro se quedó como estado, aunque se dejó en el Congreso de la Unión la facultad de cambiar la sede de los poderes federales, en cuyo caso el hasta entonces Distrito Federal pasaría a ser estado del Valle de México. El 15 de septiembre se aprobó la fusión de los estados de Coahuila y Nuevo León.[1059] Se aprobó desaparecer los territorios de Tehuantepec, Sierra Gorda e isla del Carmen, se devolvieron a los estados los territorios que les habían quitado para erigir esos territorios, y recobraron la extensión y límites que tenían el 31 de diciembre de 1852. Los distritos de Cuautla y Cuernavaca permanecieron en el Estado de México. Finalmente, en el artículo 49 constitucional se hicieron una serie de precisiones en cuanto a la redistribución de localidades, después de largas y tediosas discusiones, que llegaron hasta el 20 de diciembre de 1856.

De esta forma, para el 5 de febrero de 1857 hubo 23 estados, un territorio (Baja California) y un Distrito Federal. El 29 de abril de 1863 se creó el estado de Campeche, seccionándolo del estado de Yucatán. El 15 de enero de 1869 se erigió el estado de Hidalgo, con territorio del Estado de México. El 16 de abril de 1869 surgió el estado de Morelos, igualmente, del Estado de México. El 12 de diciembre de 1884 se creó el territorio de Tepic, al desprenderlo del estado de Jalisco, y el 24 de noviembre de 1902, el territorio de Quintana Roo se separó de Yucatán. De esta forma, quedaron 26 estados, tres territorios y un Distrito Federal.

## IV. El Poder Legislativo Federal

El 10 de diciembre de 1856 se comenzó a debatir el título III de la ley fundamental, relativo a los poderes federales. El primer precepto en considerarse fue el artículo 52 del proyecto, que decía: “se divide el supremo po-

[1059] En el texto de 1857 se hablaba de “Nuevo León y Coahuila” como si fueran uno solo; no fue sino hasta el 26 de febrero de 1864 cuando se decretó la separación, en medio de la guera de intrevención francesa, por lo que hasta el 18 de noviembre de 1868 se erigió el estado de Coahuila de Zaragoza.

der de la Federacion para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial"; o sea, una vez más se adoptaba sin remilgos el apotegma de la división de poderes, uno de los fundamentos del Estado liberal y democrático de derecho. Aunque, como dice Zarco,[1060] fue aprobado por unanimidad de 81 diputados presentes. Al día siguiente, a propuesta del diputado Ruiz, se agregó la coletilla "Nunca podrán unirse dos o mas poderes en una sola persona o corporacion, ni depositarse el legislativo en un solo individuo", lo cual fue aprobado el 17 de septiembre, de tal surte que el artículo 50 del texto oficial de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857 señaló:

> El Supremo poder de la federacion se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó mas de estos poderes en una persona ó corporacion, ni depositarse el legislativo en un individuo.

A continuación se entró a debatir una de las cuestiones más peliagudas de la ley suprema que estamos analizando: lo relativo al bicameralismo o unicameralismo del Poder Legislativo Federal.

El artículo 53 del proyecto decía: "se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará: 'Congreso de la Union'". Para esto, en la misma reunión del 10 de septiembre de 1856, el diputado veracruzano, José María Mata, miembro de la comisión de Constitución, a nombre de ésta, comenzó el debate preguntando la opinión del Congreso Constituyente acerca de que si debería haber Senado o no, para que de esta forma se sostuviera el artículo proyectado, o formular uno nuevo, de acuerdo con la voluntad del Constituyente. Zarco le rearguyó inquiriendo que si solo era una pregunta o ya había que haber discusión, requiriéndose el acuerdo explícito del Congreso. León Guzmán dijo que si el Congreso estuviera por la subsistencia del Senado, la comisión pediría permiso para retirar el artículo. Joaquín García Granados era de la opinión de entrar cuanto antes en el debate, prometiendo defender el texto propuesto. Mata consintió en iniciar el debate.

El primero en intervenir fue Francisco Zarco, quien hizo la defensa más lúcida de la llamada cámara alta, señaló que la supresión del Senado nació del recuerdo de los defectos del último Senado (en que los senadores eran elegidos por las legislaturas de los estados y se requería haber tenido cargo público, entonces la cámara revisora se convertía en cuartel de invierno de todas nuestras nulidades políticas, abriendo la puerta a generales y obispos, enemigos naturales de cualquier reforma; o el sistema de tercios, que repre-

[1060] V. II, p. 291.

sentaban a la clase dominante o bastardos intereses); que se le criticaba por ser una institución aristocrática, y esto no tiene que ser así, ya que puede ser republicana y democrática si deriva del pueblo; además, constituía un requerimiento del sistema federal, ya que equilibra las diversas entidades federativas, puesto que con una sola cámara puede haber estados con una representación muy desigual. Si bien la comisión propuso para salvar este inconveniente que hubiera votaciones por diputación cuando así lo solicitara la diputación de todo un estado, ello no allanaría la dificultad, pues daría lugar a las intrigas de bandería, y las combinaciones numéricas serían las que decidan diputación por diputación.

Continuó señalando que era un freno a los desmanes del gobierno en el ejercicio de las facultades concurrentes con el Ejecutivo; que era sensible su falta tratándose como jurado en delitos políticos; que el bicameralismo era una garantía y una ventaja de acierto, aunque la aprobación de leyes se tardara más. En fin, se sumaba, en su parte conducente, al voto particular del diputado Isidoro Olvera —salvo en que no sean tres senadores por estado, sino dos—, que como se recordará, había sido presentado el mismo día en que se dio a conocer el proyecto de la comisión, o sea, el 16 de junio de 1856.

Siguió Joaquín García Granados, quien sentenció: "se declara en contra del senado porque lo considera funesto", ejemplificando: si había discordancia entre ambas cámaras, será imposible formar un "gabinete parlamentario", "los senadores se creerán siempre mas distinguidos que los diputados, tendrán aspiraciones aristocráticas", al ser menor el número serán más fáciles de cohechar, "El senado nada representa en una democracia", y "lo considera como una rémora eterna a los intereses del país".

A continuación volvió Isidoro Olvera, quien obviamente se refirió a su voto particular, al señalar: "que el senado es la representación de los intereses federales y de las entidades políticas que constituyen la Unión", que "El senado está llamado a moderar estos arranques de pasión —temía que en una sola cámara se festinen los negocios más graves cediendo a un momento de alucinacion o de entusiasmo—, y cuando un negocio pasa por dos cámaras, hay más tiempo de reflecsionar y de comprender lo que puede ser imprudente". Afirmó que el Senado que proponía no se asemejaba al de 1824 ni tenía la apariencia aristócrata, e invocó el ejemplo de los Estados Unidos.

Espiridión Moreno se expresó en contra de Zarco. Éste rebatió a García Granados; José Antonio Gamboa, también en contra de Zarco; Olvera volvió a lo mismo; Francisco de P. Cendejas criticó al Senado con base en la experiencia histórica del país; terminó diciendo: "la cámara única se acerca en lo posible á la perfectividad del sistema democrático". Porfiaron Olvera y Zarco; Ignacio Ramírez apuntó: "no es mas que un abuso del sistema repre-

sentativo que embrolla y convierte en laberinto la formacion de las leyes", y reiteró los argumentos en contra del bicameralismo, con lo cual concluyó el debate del artículo 53 del proyecto y se pasó a votar; fue aprobado por 44 votos contra 38, y quedó como artículo 51 de la Constitución Federal.

Más adelante, por reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, se volvió al bicameralismo; el artículo 51 de la ley fundamental quedó en estos términos: "el poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores".

1. *De la elección e instalación del Congreso*

Para concluir la jornada legislativa del 10 de septiembre, la asamblea aprobó sin discusión y por unanimidad el artículo 54 del proyecto, que apareció en el texto constitucional como 52, el cual decía: "El congreso de la Union se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos". En la reforma de 1874 se cambió este artículo para quedar: "La Cámara de diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por ciudadanos mexicanos".

Hasta la reunión del 17 de septiembre se retomó el estudio del proyecto de Constitución, ahora con su artículo 55, que rezaba: "Se nombrará un diputado por cada treinta mil habitantes ó por una fraccion que pase de quince mil"; quien reparó en ello fue el diputado bajacaliforniano Mateo Ramírez, el cual apuntó que como el territorio que él representaba tenía menos de quince mil habitantes, de aprobarse el texto como venía propuesto, quedaría sin representación en el Congreso. Don Ponciano Arriaga, presidente de la Comisión, reconoció la falla, y propuso que se añadiera una adición que la subsanara, en el sentido de que cualquier estado o territorio que tuviera menos de quince mil habitantes quedara representado en el Congreso; pero además confesó que en la comisión se había pensado en que un diputado por cada cincuenta mil habitantes o fracción que pasara de veinticinco mil, y en aquellos estados y territorios con menos de dicha cantidad tuvieran al menos un diputado, que al suprimir el Senado se había considerado que hubiera una mayor representación en el Congreso, y reconoció "la cuestion es de gusto, de tacto, y no se trata de principios", y que deseaba conocer la opinión del Constituyente.

José de Emparan se manifestó, igual que en la Constitución de 1824, por un diputado por cada ochenta mil habitantes, no los cincuenta mil que por mucho tiempo se había seguido, pues con ello se buscaba proporcionar

economías al erario. Y así continuaron las opiniones, hasta que el diputado Isidoro Olvera, a nombre de la comisión, propuso esta redacción: "Se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes ó por una fraccion que pase de veinte mil. Los Estados ó territorios que tuvieran ménos poblacion, nombrarán un diputado". Se sometió a votación y se aprobó por 45 votos contra 36, pasando como artículo 53 constitucional.

Por reforma constitucional del 18 de diciembre de 1901 se modificó este precepto para quedar:

> Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuere menor de la que se fija en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario.

Inmediatamente pasaron a conocer el artículo 56 del proyecto, que decía: "Por cada diputado propietario se nombrará un suplente", lo cual fue aprobado sin discusión, y por unanimidad transitó como artículo 54 constitucional.

Para finalizar la jornada legislativa, se abordó el artículo 57 del proyecto, que señalaba: "El desempeño del cargo de diputado es incompatible con el ejercicio de cualquier otro destino ó comision de la Union en que se disfrute sueldo". A propuesta de la propia comisión se quitó la palabra "desempeño", para iniciar "El cargo dé…". Después de un breve debate se aprobó el texto propuesto por 61 votos contra 18, y pasó como artículo 57 de la ley fundamental. La reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874 agregó a la palabra "diputado" la de "senador".

En la sesión del día siguiente, 18, se entró a considerar el artículo 58 del Proyecto, que apuntaba:

> Los diputados propietarios desde el dia de su eleccion hasta el dia en que concluyan su encargo, no pueden aceptar ningun empleo de nombramiento del ejecutivo por el que se disfrute sueldo, sin previa licencia del congreso. El mismo requisito es necesario para los diputados suplentes que estén en ejercicio de sus funciones.

A sugerencia del diputado Ruiz, León Guzmán propuso que después de la palabra "ejecutivo" se añadiera "de la Union", todo lo cual fue aprobado por unanimidad, y así apareció en el artículo 58 de la Constitución Federal.

Este precepto constitucional sufrió una reelaboración radical en la citada reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, para quedar:

> Artículo 58. Los diputados y senadores propietarios, desde el día de su elección hasta el día en que concluya su encargo, no pueden aceptar ninguna comisión ni empleo de nombramiento del Ejecutivo federal, por el cual se disfrute sueldo, sin previa licencia de su respectiva Cámara. El mismo requisito es necesario para los diputados y senadores suplentes en ejercicio.
>
> El Senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La elección de senadores será indirecta en primer grado. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría de votos relativa, en los términos que disponga la ley electoral. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.
>
> El Senado se renovará por mitad cada dos años. Los senadores nombrados en segundo lugar, cesarán al fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos.
>
> Para ser senador se requieren las mismas cualidades que para ser diputado, excepto la de la edad, que será la de treinta años cumplidos en día de la apertura de las sesiones.

En la misma jornada legislativa del 18 de septiembre de 1856 se comenzó a discutir el artículo 59 del proyecto, que decía: "la eleccion para diputados será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto en los términos que disponga la ley electoral". Entraban en uno de los puntos que más frenaron el desarrollo democrático de nuestro país en el siglo XIX: la elección indirecta, que habíamos heredado de la Constitución de Cádiz.

A nuestro entender, son dos los discursos parlamentarios que marcaron el rumbo de la discusión: el de Francisco Zarco y el de Isidoro Olvera, sin desmerecer otros importantes, como las diversas intervenciones de El Nigromante, de José Antonio Gamboa y de Espiridión Moreno.

Señaló Zarco:

> [el orador] estraña que la comision que tan celosa se ha mostrado de la perfecta aplicacion de las teorías democráticas, recurriendo siempre al pueblo, conserve todavía la eleccion indirecta, que nunca es ni puede ser el medio verdadero de conocer la opinion pública.
>
> La eleccion indirecta se presta á influencias bastardas, á la coaccion ministerial, á toda clase de intrigas, es un artificio para engañar al pueblo, haciéndole creer que es elector, y empleándolo en criar una especie de aristocracia electoral, que miéntras mas se eleva en grados, mas se separa del espíritu y de los intereses del pueblo. Se ve muy á menudo que un partido gana las elecciones llamadas primarias y secundarias, y pierde sin embargo las de diputado, fenómeno que solo esplican la seduccion, la violencia, el cohecho y el soborno, armas verdaderas que no podrán emplearse cuando las elecciones sean obra directa del pueblo. (…) Solo así se puede entender, por qué son

> diputados hombres que nadie conoce, hombres nulos cuyo nombre se oye por primera vez al salir de las urnas, hombres que ni residen, ni han nacido en el Estado, ni conoce ninguno de los electores.
>
> Nada de esto sucederá cuando la eleccion sea directa. Entónces el útimo ciudadano verá de una manera positiva que su voto es decisivo; escogerá al hombre que le inspire confianza, será imposible influir en la masa del pueblo, y el resultado sea el que fuere, será la espresion genuina de la voluntad del país.

Con mucha sinceridad, el presidente de la comisión, Ponciano Arriaga, repuso que nada tenía que contestar a Zarco, porque profesaba sus mismas opiniones en la materia, y que no pudo hacerlas prevalecer en la mayoría de los miembros de la comisión. Quien realmente respondió a nombre de la comisión fue Isidoro Olvera: comenzó señalando que la comisión quería la elección directa, pero de manera progresiva, y en vez de establecerla, como antaño, en tres grados, dejaba solo uno, “lo cual es un paso importante en la aplicacion de los principios democráticos”, y agregó:

> La comision ha atendido á la situación actual de nuestra población, dividida por desgracia en una clase alta, en otra media y en otra ínfima, que se compone de indígenas no emancipados todavía. La eleccion directa será oportuna cuando la poblacion presente un carácter homogéneo; entretanto, si se establece el sufragio directo, tampoco espresará la voluntad pública como pretende el Sr. Zarco, pues los sirvientes de hacienda votarán como quiera el propietario, y los que viven como esclavos en las panaderías, no tendrán voluntad propia. Menester es esperar la emancipacion de estas clases desgraciadas, debe atenderse á nuestra falta de costumbres políticas, y entretanto, es bastante progreso reducir á un solo grado las elecciones, para que así se depuren de las malas influencias que reciben.

En ese día no se concluyó el debate, el 19 no se alcanzó el quórum; el 20 se siguió discutiendo lo de la anexión de Coahuila a Nuevo León; el 21 fue domingo; los días 22, 23 y 24 de septiembre tampoco hubo sesión por falta de quórum; finalmente, el 25 se pudo llevar a cabo, y continuó el debate, rondando los mismos argumentos; finalmente, se votó el artículo del proyecto, el cual fue aprobado por 61 votos contra 21, y pasó tal cual como artículo 55 de la Constitución Federal.

Al día siguiente, 26, se comenzó a discutir el artículo 60 del proyecto, referente a los requisitos para poder ser elegido diputado federal, que básicamente eran cuatro: ser ciudadano mexicano, residente en el estado por el cual se presentaba, tener al menos 25 años y no ser eclesiástico; además, la residencia no se perdía con ocasión de ausencia por desempeñar un cargo

público de elección popular. Realmente, el único punto debatido fue el relativo a la residencia, que finalmente se cambió por el término "vecindad", y se aprobó por 54 contra 25 votos; sin embargo, se trató de una larga (se gastaron las sesiones del 26 de septiembre, junto con las del 1, 2 y 3 de octubre, independientemente de que la del 29 de septiembre no se pudo llevar a cabo por falta de quórum) y gerundiana discusión para acabar prácticamente en lo mismo y convertirse en artículo 56 constitucional. A mayor abundamiento, el 27 de enero de 1857, los diputados Del Río, Castillo Velasco, Mariscal, Prieto, Arrioja, García Granados, Ignacio Ramírez, Zarco y otros, presentaron la propuesta de suprimir el requisito de la vecindad, y después de otra larga discusión, el pleno la desechó por 45 votos contra 37.

En la jornada del mismo 3 de octubre se aprobaron sin discusión los artículos 61, 62 y 63 del proyecto (salvo el 62, que tuvo un voto discordante, los otros dos fueron aprobados por unanimidad), pasando como artículos 60, 61 y 59, respectivamente, de la Constitución Federal, en este tenor:

> Artículo 59. Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo y jamas podrán ser reconvenidos por ellas.
>
> Artículo 60. El Congreso califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que ocurran sobre ellas.
>
> Artículo 61. El Congreso no puede abrir sus sesiones *ni ejercer su encargo*[1061] sin la concurrencia de mas de la mitad del número total de sus miembros pero los presentes deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler á los ausentes bajo las penas que ella designe.

En la citada reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, que vino a restablecer el sistema de dos cámaras con la creación del Senado, obviamente se alteraron estos tres artículos, para referirse a la llamada cámara alta, y quedar:

> Artículo 59. Los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus encargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.
>
> Artículo 60. Cada Cámara califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas sobre ellas.
>
> Artículo 61. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su encargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler á los ausentes bajo las penas que la misma ley designe.

[1061] Estas cuatro palabras no venían en el texto original del proyecto; la Comisión las añadió en la sesión del 15 de octubre.

2. *De las facultades del Congreso*

Para no perder el hilo conductor, ya que hemos preferido seguir el orden del proyecto, téngase presente que el siguiente artículo del mismo proyecto que se discutió fue el 64, pero que en el texto definitivo se recorrió varios numerales hasta alcanzar el 72.

En efecto, el 6 de octubre de 1856 se comenzó a estudiar artículo 64, que como se comprenderá era de una enorme trascendencia, ya que trataba de las facultades del Congreso; para ello, García Granados pidió que se discutiera todo a la vez. Villalobos señaló que cada fracción se votara por separado. Olvera dijo que reglamentariamente no era posible; finalmente, se desechó la moción de García Granados y se procedió a discutir y aprobar cada fracción individualmente.

La primera fracción apuntaba que el Congreso tenía facultad "Para admitir nuevos Estados ó territorios á la Union federal, incorporándolos á la nacion", lo cual fue aprobado sin discusión y por unanimidad.

La segunda señalaba: "Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcacion de sus respectivos límites, ménos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso"; después de una breve aclaración de León Guzmán, también fue aprobada por unanimidad, aunque en el texto definitivo pasó como fracción IV del artículo 72 constitucional.

La misma suerte corrió la fracción tercera, que fue aprobada por unanimidad, y decía: "Para erigir los territorios en Estados cuando tengan una poblacion de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer á su existencia jurídica", y pasó como fracción II del artículo 72 constitucional.

No sucedió lo mismo con la fracción cuarta, que sustentaba: "Para unir dos ó mas Estados ó formar otros en la comprension de los existentes, siempre que lo pidan las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate". Comenzó Marcelino Castañeda oponiéndose, y pidió que se regresara al sistema de la Constitución de 1824, que exigía una votación cualificada de 2/3 partes de los integrantes presentes de ambas cámaras y la autorización de las 2/3 partes de la totalidad de las legislaturas locales. Guzmán le respondió que la redacción propuesta ya atendía tanto el interés general como el local. Santos Degollado indicó que nunca una legislatura local iba a aceptar perder territorio, por lo que esa cuestión la tenían que resolver las legislaturas imparciales. Continuaron con los mismos argumentos Guzmán, García de Arellano y Mata. Manuel Z. Gómez sugirió que las peticiones las hicieran las poblaciones, no las legislaturas. Guillermo Prieto consideró

imposible que los estados quisieran anularse, sino más bien engrandecerse, y que como estaba planteado sometería el Congreso a las legislaturas de los estados. Arriaga señaló que de acuerdo con la teoría federalista, los estados son preexistentes a la federación; jamás deben unirse dos o más estados ni que uno absorba a otro.

Después de otras breves intervenciones que reiteraban lo anterior, la comisión pidió que se dividiera en dos la fracción en estudio, y quedó como primera parte "[El Congreso tiene facultad] Para unir dos ó más Estados a peticion de sus respectivas legislaturas", a lo cual Ignacio Ramírez objetó: "el artículo… da á las legislaturas la facultad de pedir la disolución a sus respectivos Estados… se veria por primera vez que un pueblo arreglaba el modo legal de suicidarse, y esto es imposible, y lo será siempre", y "los Estados, por mas que se diga, no son preecsistentes a la Constitucion, donde la federacion es una forma que se adopta por razon de conveniencia pública, no hay para qué poner tantas trabas como en los Estados Unidos, á las innovaciones en la division territorial". Y así otras breves intervenciones más, hasta que se sometió a votación esta primera parte de la fracción en estudio, que fue rechazada por 49 votos contra 35.

Se continuó con la segunda parte de la fracción, de la cual se propuso esta redacción: "Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los ecsistentes, siempre que lo pida una poblacion de ochenta mil almas, justificando tener los elementos necesarios para proveer á su ecsistencia política y oyendo en todo caso á las legislaturas de cuyo territorio se trate"; después de un breve intercambio de ideas, la asamblea la aprobó por 45 votos contra 37; sin embargo, en el texto promulgado, la fracción III del artículo 72 añadió: "y su acuerdo solo tendrá efecto, si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los Estados", ya que al día siguiente, el diputado jalisciense Ignacio Ochoa Sánchez hubo de proponerlo, y se aprobó en la reunión del 27 de noviembre de 1857, por 52 votos contra 27 a pesar de la oposición de Ignacio Ramírez.

En la citada reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874 se cambió la fracción III, para quedar:

> Para formar nuevos Estados dentro de los límites de la existencia, siendo necesario al efecto:
>
> 1º Que la fracción ó fracciones que pidan erigirse en Estado cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes por lo menos.
>
> 2º Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer á su existencia política.

3º Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia ó inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas á dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación relativa.

4º Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que sea pedido.

5º Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6º Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, con vista de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7º Si las Legislaturas de los Estados, de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por los dos tercios de las Legislaturas de los demás Estados.

Regresando a la reunión del 6 de octubre de 1856, señalaremos que se aprobó por unanimidad y sin discusión la fracción quinta, que pasó como fracción VII del artículo 72 constitucional, que decía: “Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federacion que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, é imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo”. En la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874 se estableció en la fracción VI del nuevo apartado A del mencionado artículo 72, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, é iniciar las contribuciones que á su juicio deban decretarse para cubrir aquel.

Aunque en el mismo día 6 de octubre de 1856 se comenzó a debatir la fracción sexta, que decía: “Para contratar empréstitos sobre el crédito de la Federación y para reconocer y pagar la deuda nacional”, dado lo avanzado de la hora, se dejó para el día siguiente, no sin antes escuchar a Guillermo Prieto, quien, con mucha razón, dijo que era imposible que un congreso contratara empréstitos, y propuso que la facultad legislativa consistiera en autorizar al Ejecutivo para contratarlos. Para esto, el diputado Francisco de P. Cendejas propuso, al día siguiente, como dijimos, que se dividiera en dos partes la fracción para su estudio, y la comisión accedió a ello, y propuso una nueva redacción: “Para dar bases bajo las cuales el gobierno pueda contratar empréstitos sobre el crédito de la federacion y aprobar los mismos empréstitos”, lo cual fue aprobado por unanimidad. Lo mismo sucedió con

la segunda parte, que también se modificó, para quedar "Y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional", y transitó como fracción VIII del artículo 72 de la ley fundamental.

Inmediatamente se pasó a la fracción séptima del artículo 64 del proyecto, que rezaba: "Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir por medio de bases generales, que en el comercio de Estado á Estado se establezcan restricciones onerosas". Con un debate parlamentario como el que suscitó esta fracción ¡es cuando podemos rescatar el prestigio de una asamblea legislativa! Comenzó Guillermo Prieto, que no en vano ya había sido ministro de Hacienda, señalando la importancia que en ese momento había adquirido el comercio, y dijo:

> Conviene, pues, que el gobierno, que debe tener la ciencia de los hechos, tenga la atribucion de regularizar las tarifas para evitar los desaciertos anteriores, impedir que la cámara se convierta en liza de todos los intereses afectados por el arancel, é impedir tambien que sea ilusorio el artículo constitucional, cuando como es seguro, no alcanza el período de sesiones para formar el arancel.
>
> … así lo mas conveniente es que el congreso tenga facultad de dar al ejecutivo bases generales para la espedicion y reforma del arancel.

Concluyó pidiendo que la fracción en estudio se dividiera en dos partes, una referida al comercio extranjero y otra al comercio interior.

León Guzmán, a nombre de la comisión, accedió a la división propuesta, y contestó a Prieto:

> No conviene en que el ejecutivo pueda espedir el arancel, porque esta no es mas que una ley hacendaria, una ley de impuestos, que solo debe decretar el congreso. Si esto es difícil, no es imposible, y noto lo que presente dificultades debe abandonarse al ejecutivo.

Don Guillermo contestó narrando la experiencia en nuestro país en los últimos años, que fue de constantes vaivenes, y señaló que ello fue muy perjudicial a la Hacienda pública; añadió que en México, para colmo de males, existían los derechos diferenciales, ya que no pagaba lo mismo una mercancía introducida por una frontera terrestre a las introducidas por el puerto de Veracruz. Mata le replicó a Prieto. Pero, quizá lo más interesante que lo señalado por Ignacio Ramírez:

> Así, pues, se reconoce que todo impuesto debe ser decretado por los representantes del pueblo, y se pretende que los aranceles sean obra del gobierno; se proclama la libertad de comercio, y se quieren restricciones. Tantas inconsecuencias rayan en el ridículo.

¿Puede ó no el congreso hacer aranceles? Este es todo el punto que debe ecsaminarse. No solo puede, sino que es el único que puede hacerlos bien. Los aranceles hasta ahora han sido enigmas, escándalos, embrollos semejantes á los de la teología, y no han sido racionales porque han carecido de toda base.

Finalmente, se sometió a votación esta primera parte de la fracción, y fue aprobada por 50 votos contra 32. Inmediatamente se pasó a la segunda parte, que decía que el Congreso tendría facultades para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de estado a estado se establecieran restricciones onerosas. Cendejas pidió que le explicaran el sentido de ese texto, que le parecía demasiado vago. Mata le respondió: "el fin… ha sido evitar de manera eficaz, que los Estados graven los productos de otros con derechos mas altos que los suyos propios, que establezcan prohibiciones y que se haga una guerra de impuestos". Cendejas replicó insistiendo en que era muy vago, que sería mejor que se le dieran al Congreso facultades para dar bases generales que arreglaran la legislación en lo relativo al comercio interior. Cerqueda señaló que el artículo 119 del proyecto proponía que los estados solo podían establecer contribuciones directas, no así alcabalas ni otra contribución indirecta, siendo las primeras las que afectaban al capital, y las segundas, al consumo. Después de otras intervenciones, finalmente se votó y se aprobó por 64 votos contra 16. Sin embargo, en el texto constitucional promulgado se contenía otra redacción de la fracción IX del artículo 72: "Para espedir aranceles al comercio estrangero, y para impedir por medio de bases generales, que en el comercio de estado á estado se establezcan restricciones onerosas". Sobre este volveremos más adelante, cuando veamos lo relativo a las alcabalas.

El 8 de octubre de 1856 se analizó la fracción octava del artículo 64 del proyecto, que señalaba: "Para aprobar los tratados y convenios diplomáticos que celebre el ejecutivo", a lo cual Francisco Zarco propuso agregarle "convenciones" al haberse convertido dicha palabra en el subterfugio que muchos gobiernos habían utilizado para comprometer al Estado mexicano internacionalmente sin la correspondiente aprobación parlamentaria; la sugerencia fue aceptada; por su parte, el diputado Ruiz propuso, además, darle facultades al Congreso para dar bases según las cuales el Ejecutivo suscribiera las obligaciones internacionales. La propuesta fue combatida por Zarco y Prieto, por impráctica, y finalmente no fue aceptada por la asamblea, de tal suerte que lo que finalmente fue la fracción XIII del artículo 72 constitucional quedó aprobado por unanimidad en los siguientes términos: "Para aprobar los tratados, convenios í convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo".

En la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874 se señaló en la fracción I del nuevo inciso B del artículo 72 constitucional, como facultad exclusiva del Senado: "aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo con las potencias extranjeras".

Regresando a 1856, seguidamente se pasó a considerar la fracción novena del artículo 64 del proyecto: "Para establecer casas de moneda, fijando las condiciones que esta deba tener y determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas". Sobre este particular, nos resulta interesante la intervención de Ignacio Ramírez, quien señaló que la fabricación de moneda no es más que un arte o industria como cualquier otra, solamente que ejerce el gobierno y que contradecía el principio de extinción de monopolios aprobado antes,[1062] y agregó:

> Pretender que el gobierno pueda de su propia autoridad dar valor á la moneda, es un disparate económico, un olvido de que el dinero no es mas que una mercadería, cuyo valor se determina en el comercio por medio de comparaciones… Mayor es el error al pretender que se determine el valor de la moneda estrangera, porque esta operacion la hace el comercio sin necesidad de legisladores y sin equivocarse jamas.

Parece como si se adelantara más de un siglo y medio en que el valor de las monedas lo establece la ley de la oferta y la demanda, ya que las mismas han quedado "en flotación".

No menos razón tenía Guillermo Prieto, quien le respondió:

> La diferencia que ecsiste entre la comision [de constitución] y el Sr. Ramirez depende de una apreciacion puramente científica, la comision considera la moneda como signo de todo[s] los valores, y el Sr. Ramirez la ve como mercadería. Pero de cualquier modo es indudable que es un atributo de la soberanía poner el sello en la moneda para acreditar su valor, y en esto se interesa la fé publica.

Finalmente, se sometió a la votación del Constituyente, y fue aprobado el texto propuesto por la comisión de Constitución, por 60 votos contra 20, y pasó como fracción XXIII del artículo 72 de la ley fundamental.

En la misma sesión se aprobó por unanimidad y sin discusión la fracción décima del artículo 64 del proyecto, y quedó como fracción XIV del artículo 72 constitucional, en el tenor siguiente: "Para declarar la guerra

[1062] Parece que el Nigromante ignoraba que desde el 14 de agosto anterior, a petición de Guillermo Prieto, se había establecido, como una excepción a dicho principio, la acuñación de moneda, como un monopolio estatal, según consignó el artículo 28 constitucional.

en vista de los datos que le presente el Ejecutivo". Ahí concluyó la jornada legislativa.

Al siguiente día, 9 de octubre de 1856, se pasó a revisar la fracción undécima del artículo 64 del proyecto, que apuntaba: "Para reglamentar el modo en que se deban expedirse las patentes de corso; para declarar buenas ó malas las presas de mar y tierra, y para establecer el derecho marítimo de paz y guerra". Fue el diputado Villalobos quien empezó manifestándose en contra del corso, "porque no es mas que un abuso, un resto de barbarie que no debe encontrar cabida en la Constitucion de un pueblo civilizado", que el declarar buenas o malas las presas de mar correspondería a los tribunales, no al Ejecutivo, a lo cual le replicó Ponciano Arriaga que coincidía con él en que el corso es un resto de barbarie, y lo calificó de "especie de piratería", pero que se recurre a él por necesidad, ya que las demás naciones lo establecen, y en caso de guerra nuestro país quedaría desprotegido al no tener esa facultad, que la idea no consistía en que el Ejecutivo tuviera la facultad de declarar buenas o malas las presas de mar, sino que el Legislativo solamente estableciera las bases. Zarco descalificó al corso con términos más graves.

En vista de lo poco claro que resultaba el texto en razón de la facultad de declarar buenas o malas las presas de mar, la comisión propuso esta redacción: "Para reglamentar el modo en que deban espedirse las patentes de corso; para dictar leyes segun las cuales deban declararse buenas ó malas las presas de mar y tierra, y para espedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra".

El texto fue aprobado por 55 votos contra 25, después de un breve debate, para quedar como fracción XV de la carta magna de 1857. Se continuó con la siguiente.

La fracción duodécima decía: "Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Union y para reglamentar su organizacion y servicio". Hubo una breve discusión, particularmente acerca de si el Congreso debería fijar anualmente el número de elementos que integrarían las fuerzas armadas; finalmente, se aprobó la redacción propuesta por la comisión, por 64 votos contra 15, y se inscribió como fracción XVIII del artículo 72.

Prosiguió la jornada parlamentaria con las siguientes dos fracciones, la decimotercera y la decimocuarta; ambas fueros aprobadas; la primera, con 77 votos contra dos, después de una breve discusión, mientras que la segunda, por unanimidad y sin discusión, trascendiendo al texto constitucional como fracciones XIX y XVI, respectivamente, del mismo artículo 72, que decían:

> XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando á los ciudadanos que la formen, el nombra-

> miento respectivo de gefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla, conforme á la disciplina prescrita por dichos reglamentos.[1063]
>
> XVI. Para conceder ó negar la entrada de tropas estrangeras en el territorio de la federacion y consentir la estacion de escuadras de dicha potencia, por mas de un mes, en las aguas de la república.

En la reforma del 13 de noviembre de 1874 se estableció en la fracción III del apartado B del artículo 72 constitucional, como facultad exclusiva del Senado:

> Autorizar al ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en las aguas de la República.

La reunión del 10 de octubre se comenzó aprobando sin discusión las fracciones decimoquinta, por unanimidad, la decimosexta, igual por unanimidad, y la decimoséptima, por 71 votos contra 16; y cursaron como fracciones XVII, XXI y X respectivamente, en el tenor siguiente:

> XVII. Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república (que se modificó en 1874, como vimos arriba, para quedar como facultad exclusiva del Senado).
>
> XXI. Para dictar leyes sobre naturalizacion, colonizacion y ciudadanía.[1064]
>
> X. Para establecer las bases generales de la legislacion mercantil.[1065]

No corrió con la misma suerte la fracción decimoctava, que decía: "Para designar un lugar que sirva de residencia á los supremos poderes de la Union y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario", ya que el tema de la capital federal, como lo hemos visto, lo estaba analizando la comisión especial para la división territorial; por ello, el diputado Ruiz propuso que se postergara la discusión a cuando la comisión especial presentara

[1063] Tres días antes, el diputado Olvera había presentado un *Proyecto de Ley Orgánica para el Establecimiento de la Guardia Nacional en la República*, la cual que no fue aprobada; es más, Eduardo Ruiz informa que hasta 1902 nunca se reglamentó tal fracción. *Cfr. op. cit.,* p. 261.

[1064] En reforma constitucional del 12 de noviembre de 1909 se cambió esta fracción XXI y quedó: "Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República".

[1065] Por reforma constitucional del 14 de diciembre de 1883 se modificó a: "Para expedir códigos obligatorios en toda la República, de Minería y Comercio, comprendiendo en este último, las instituciones bancarias".

su dictamen; Ponciano Arriaga se opuso, ya que en el caso de cambiar la ciudad sede de los poderes, ello implicaría una reforma constitucional y lo engorroso de sus trámites; se negó la moción suspensiva y continuó el debate. Cuando se iba a votar si se consideraba suficientemente discutida la fracción, cayeron en cuenta que se había perdido el quórum. En la sesión del 11 de octubre se analizó el problema de diversos decretos de la administración de Santa Anna sobre terrenos baldíos. El 12 fue domingo, y el debate sobre la fracción decimoctava prosiguió el 13; fue entonces cuando la misma comisión de Constitución propuso "convencida de las dificultades que presentaba el asunto" retirar dicha fracción, así como la siguiente, que decía: "Para el arreglo interior de los territorios", por "tener íntimo enlace con las cuestiones de division territorial"; permiso que fue otorgado.

En cambio, la fracción vigésima, que decía: "Para fijar las reglas á que debe sujetarse la ocupacion y enajenacion de terrenos baldíos, y el precio de estos", fue aprobada sin discusión por 68 votos contra 14, quedando como fracción XXIV del artículo 72 constitucional.

En la misma jornada se conoció la fracción vigésimo primera, que apuntaba: "Para aprobar los nombramientos que haga el ejecutivo de los ministros y agentes diplomáticos y cónsules, de los coroneles y demas oficiales superiores del ejército y armada nacional". Zarco pidió que se continuara con lo establecido en la Constitución de 1824, en que se señalaban también a los empleados superiores de hacienda; León Guzmán, a nombre de la comisión, señaló que la misma lo había considerado, y que habían resuelto no incluirlos para que el gobierno "quedara mas espedito en materias puramente administrativas, como son las de hacienda"; Zarco insistió. Mata dijo que, una vez aprobada la fracción, si Zarco insistía en la adición, la Comisión la haría suya (García Granados propuso que no hubiera necesidad de aprobar los nombramientos de coroneles; Guzmán le respondió, y no se insistió más). La fracción fue aprobada por unanimidad, y los diputados Zarco e Ignacio Ramírez propusieron que se agregaran a los mencionados empleados superiores de hacienda, después de la palabra "cónsules"; Guillermo Prieto se pronunció en contra, y después de un breve intercambio de ideas —que ya se estaba haciendo costumbre entre estos dos personajes— se sometió a votación de la asamblea, habiendo sido aprobada por 50 votos contra 30, y pasó como fracción XII.[1066]

[1066] El proyecto decía: "Para aprobar los nombramientos…"; sin embargo, en el texto constitucional señalaba "Para ratificar los nombramientos…" . Claro, la pregunta que surge ¿es lo mismo aprobar que ratificar? El *Diccionario* de la Academia Española de la Lengua dice que aprobar es "Calificar o dar por bueno o suficiente algo o a alguien", mientras que ratificar es "Aprobar o confirmar actos, palabras o escritos dándolos por valederos y ciertos".

En la reforma de 1874, esta atribución pasó como exclusiva del Senado, en la fracción II del apartado B del mismo artículo.

La fracción vigésimo segunda del proyecto decía: "Para dar instrucciones para celebrar tratados". Fernando Ortega manisfestó:

> Dar esta facultad al congreso, es desvirtuar el sistema diplomático que depende casi siempre del secreto, que será imposible guardar por mas de ochenta personas. Ademas, si el congreso da instrucciones, la potencia estrangera con quien tratemos, conocerá de antemano cuanto pretenda la República, y no quedará ninguna ventaja que obtener á la astucia y á la habilidad de los ministros de México. Por estas razones opina que la facultad de dirigir las negociaciones diplomáticas, debe reservarse al poder ejecutivo.

La fracción fue rechazada por 62 votos contra 20, no sin antes escuchar las voces de algunos pocos diputados que la apoyaban.

Por su parte, las fracciones vigésimo tercera y vigésimo cuarta se aprobaron sin discusión y por unanimidad. La primera apuntaba: "Para dar su consentimiento á fin de que el ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados ó territorios, fijando la fuerza necesaria", quedando como fracción XX del artículo 72 de la ley suprema,[1067] mientras que la segunda: "Para prorogar por treinta dias útiles el primer período de sus sesiones ordinarias", convirtiéndose en fracción XXVII del mismo precepto constitucional.

Por su parte, la fracción vigésimo quinta del proyecto fue aprobada por 82 votos contra dos, e igualmente sin discusión; ahí se señalaba: "Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir á los diputados ausentes y corregir las faltas ú omisiones de los presentes"; y quedó como fracción XVIII del artículo 72 constitucional.

La fracción XXIV de dicho precepto fue aprobada el 27 de noviembre por 79 votos contra uno, y pasó como fracción XXV del texto promulgado: "Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca á los tribunales de la federacion".

La fracción vigésimo sexta del proyecto, que daba facultades al Congreso para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría, fue rechazada a sugerencia de Guillermo Prieto, quien la consideró como propia del reglamento interno, no de la ley suprema; sin embargo, posteriormente, a propuesta de Marcelino Castañeda, del 24 de noviembre de 1856, se reinsertó esa facultad, de tal suerte que en el texto constitucional apareció

[1067] En la citada reforma constitucional de 1874, esta facultad quedó como exclusiva del Senado, según la fracción IV del apartado B del artículo 72 constitucional.

como fracción XXIX; además, adicionaba a los empleados de la Contaduría Mayor, la que se organizaría según lo dispusiera la ley. En la reforma constitucional de 1874, fracción III, del apartado A del artículo 72 de la ley suprema, se señaló que era facultad exclusiva de la Cámara de Diputados "Vigilar por medio de una comision inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor", y la fracción IV "nombrar á los jefes y demás empleados de la misma".

La fracción vigésimo séptima, después de un breve intercambio de ideas entre José María Mata y Guillermo Prieto, fue aprobada por 72 votos contra 7, pasó como fracción XI, en estos términos: "Para crear y suprimir empleos públicos de la federacion, señalar, aumentar ó disminuir sus dotaciones".

La fracción vigésimo octava decía: "Para conceder premios ó recompensas por servicios eminentes prestados á la patria ó á la humanidad", pero la comisión, en ese momento, le agregó "y privilegios por tiempo limitado á los inventores ó perfeccionadores de alguna mejora"; fue aprobada sin discusión y por unanimidad, y quedó como fracción XXVI. Con ello se concluyó la sesión del 13 de octubre. Por reforma constitucional del 2 de junio de 1882, la fracción XXVI se modificó, para decir "Para conceder premios y recompensas por servicios eminentes prestados á la patria ó á la humanidad", y se adicionó una fracción XVI del artículo 85 constitucional, que hablaba de las facultades y obligaciones del presidente de la República, en este tenor: "Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado y con arreglo á la ley respectiva, á los descubridores, inventores ó perfeccionadores de algún ramo de la industria".

En la reunión del 13 de octubre concluyó la discusión y aprobación del artículo 64 del proyecto de Constitución. Comenzaron con la fracción vigésimo novena, que originalmente decía: "Para establecer postas y correos", pero la misma comisión lo modificó para quedar: "Para dictar leyes sobre vías generales de comunicacion y sobre postas y correos", la cual fue aprobada sin discusión por 77 votos contra 4, trascendiendo como fracción XXII del artículo 72 constitucional. En reforma del 20 de junio de 1908 se adicionó esta fracción, y quedó: "Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para definir, determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas".

Finalmente, sin discusión y por 78 votos contra 4, se aprobó la trigésima, para quedar como fracción XXX del citado artículo 72, en estos términos: "Para espedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer

efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitucion á los poderes de la Union".

Mediante reforma constitucional del 24 de abril de 1896, se agregaron dos fracciones a este artículo 72:

> XXXI. Para nombrar, funcionando al efecto ambas Cámaras, un presidente de la República, ya con el carácter de sustituto, ya con el de interino, en las faltas absolutas o temporales del Presidente constitucional. Así mismo la tiene para reemplazar en los respectivos casos y en igual forma, tanto al sustituto como al interino, si éstos á su vez faltaren.
>
> XXXII. Para calificar y decidir sobre la solicitud de licencia que hiciere el Presidente de la República.

Estas fracciones fueron derogadas en la reforma del 6 de mayo de 1904.

Sobre este particular, tenemos que señalar que en la reforma constitucional de 1874 se había establecido, en la fracción II del apartado A del artículo 72, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: "Calificar y decidir sobre las renuncias que hagan el presidente de la República ó los magistrados de la suprema corte de justicia; igual atribucion le compete tratándose de licencias solicitadas por el primero". La fracción fue modificada por la mencionada reforma constitucional de 1896, para quedar, igual como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados: "Calificar y decidir sobre las renuncias del Presidente de la República y de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia". Por reforma constitucional del 6 de mayo de 1904 se añadió a la fracción la figura de "vicepresidente", que entonces se estaba volviendo a crear.

Como señalamos en páginas anteriores, el 10 de noviembre de 1856 se discutió si se cambiaba la capital de la República a la ciudad de Querétaro, e incluso se llegó a plantear llevar la capital federal a Aguascalientes y a Tlalpan; por último, el Congreso rechazó la propuesta, y Querétaro se quedó como estado, aunque se dejó en la fracción V del artículo 72 constitucional la facultad de cambiar la sede de los poderes federales al Congreso, en cuyo caso el hasta entonces Distrito Federal pasaría a ser estado del Valle de México, como hemos apuntado antes.

Como se recordará, en la sesión del 13 de octubre de 1856 se retiraron las fracciones XVIII y XIX del artículo 64 del proyecto; la segunda de ellas señalaba como facultad del Congreso: "Para el arreglo interior de los territorios"; pues bien, en la sesión del 29 de diciembre del 1856 se volvió a presentar tal cual dicha propuesta, la cual fue aprobada por unanimidad de 79 votos; sin embargo, el 7 de enero de 1857 se había propuesto que los

jefes políticos de los territorios y los individuos de las diputaciones territoriales fueran electos popularmente; la propuesta se empezó a debatir el 21 del mismo mes. José María Mata dijo que ello contrariaba al texto aprobado de la fracción XIX, y no se tomó ninguna decisión por falta de dictamen parlamentario. El 23 de enero, los diputados Del Río, Cendejas, Castillo Velasco, Prieto y Zarco propusieron que el Distrito Federal tuviera una diputación, cuyos actos estuvieran sujetos a la aprobación del Congreso de la Unión, además de un gobernador electo. La propuesta fue desechada por 56 votos contra 38.

En la reunión del 27 de enero de 1857, Ignacio Ramírez, Arriaga, Prieto, Mariscal, García Granados y otros, propusieron que independientemente de la naturaleza constitucional de la entidad política, sus ciudadanos tuvieran el derecho de nombrar popularmente a sus funcionarios y de mantener independiente la hacienda particular de las localidades; el Nigromante aclaró que se referían concretamente al Distrito Federal y al territorio de la Baja California; la iniciativa fue rechazada por el pleno al día siguiente, 28; no obstante ello, la comisión de Constitución propuso el 30 de enero de 1857, dentro de la sesión permanente del 28 al 31 del mismo mes de enero, para que quedara como facultad del Congreso General, en lugar de la ya aprobada fracción XIX del artículo 64, en estos términos: "Para el arreglo interior del distrito federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándolos rentas para cubrir sus atenciones locales", la cual fue aprobada por 48 votos contra 31, para quedar como fracción VI del mismo artículo 72 constitucional; la fracción fue reformada el 31 de octubre de 1901 para quedar: "Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios".

Hemos estado mencionando en repetidas ocasiones la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, incorporando, en el lugar preciso, el nuevo texto constitucional; sin embargo, como se agregaron tres incisos, inmediatamente después de la parte que hablaba de las facultades del Congreso general, consideramos oportuno insertar estos tres incisos que se añadieron en 1874:

> A. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:
>
> I. Erigirse en colegio electoral para ejercer las facultades que la ley le señale, respecto al nombramiento de Presidente Constitucional de la República, Magistrados de la Suprema Corte y senadores por el Distrito Federal.
>
> II. Calificar y decidir sobre las renuncias que hagan el Presidente de la República o los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Igual atribución le compete tratándose de licencias solicitadas por el primero.

III. Vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

IV. Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma.

V. Erigirse en jurado de acusación para los altos funcionados de que trata el art. 103 de la Constitución.

VI. Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél.

B. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.

II. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional, en los términos que la ley disponga.

III. Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República:

IV. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o territorios, fijando la fuerza necesaria.

V. Declarar, cuando hayan desaparecido los Poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Ejecutivo federal con aprobación del Senado, y en sus recesos con la de la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere.[1068]

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

VII. Erigirse en jurado de sentencia, conforme al art. 105 de la Constitución.

C. Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra.

[1068] Aquí fue donde surgió esta facultad de “desaparición de poderes”, que tan mala fama tiene en nuestro medio jurídico, por el uso y abuso que de ella se hiciera hace unos cuantos años en nuestro país.

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

II. Comunicarse entre sí y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno.

III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.

IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

3. *De la iniciativa y formación de las leyes*

Regresando al Constituyente de 1856-1857, al iniciar la sesión del 14 de octubre de 1856, el diputado Francisco Villalobos propuso, y se aceptó, que todos los artículos relativos a la formación de las leyes se discutieran en lo general, correspondiente a los artículos 66 a 69 del proyecto.

Previamente se debatió el artículo 65 del proyecto, que señalaba: "El derecho de iniciar leyes compete: al presidente de la Union, a los diputados al congreso federal, y á las legislaturas de los Estados". El diputado Ruiz propuso que se incluyera al Poder Judicial, lógicamente de la Federación. Arriaga y Moreno se opusieron, y finalmente fue aprobado por unanimidad, como venía el proyecto, quedando como artículo 65 de la Constitución; no obstante ello, tramitaron la sugerencia de Ruiz como propuesta de adición al precepto, lo cual fue turnado a la comisión, sin que finalmente haya sido aprobado por el pleno. En la reforma de 1874 se agregó, junto a los diputados, a los senadores.

A continuación, en la misma sesión, se conocieron en su conjunto los mencionados artículos 66 a 69 del proyecto, que ordenaban:

> Art. 66. Las iniciativas ó proyectos que se presenten al congreso de la Union deben, para ser leyes, tener los requisitos siguientes: 1º Dictámen de la comision respectiva. 2º Tres discusiones que tendrán lugar, la primera cuando determine el presidente del congreso, en los términos que disponga el reglamento; la segunda, diez dias después de concluida la primera, y la tercera, en el tiempo que designa la fraccion 4ª de este artículo. 3º Aprobacion de la mayoría absoluta de los diputados presentes en votacion nominal, cuando la opinión del ejecutivo fuere favorable al proyecto, y de dos tercios cuando dicha opinión fuere contraria. 4º Concluido el segundo debate se pasará inmediatamente al ejecutivo el proyecto de ley para que en el término de ocho dias exprese por escrito su opinión acerca de él. La tercera discusion tendrá lugar luego que el ejecutivo haya devuelto el proyecto de ley y con presencia de la opinion que sobre él haya emitido.

Art. 67. En vista de las observaciones del ejecutivo, la comision podrá adicionar ó reformar su dictamen; pero en este caso se necesita un cuarto debate respecto á los artículos reformados ó adicionados, y despues del último será la votacion.

Art. 68. Si pasados los ocho dias de que se habla en la fracción 4ª del artículo 66 el ejecutivo no emite su opinion por escrito, el congreso procederá á la última discusión, y en este caso el voto de aprobacion de la mayoría absoluta de los diputados presentes, bastará para que el proyecto tenga carácter de ley.

Art. 69. Cuando la diputacion de algun Estado, por unanimidad de sus individuos presentes, pidiere que una ley, ademas de la votacion establecida en los artículos anteriores, se vote por diputaciones, se verificará así, y la ley solo tendrá efecto si fuere aprobada en ambas votaciones.

El primero en hacer uso de la palabra fue Francisco Zarco, quien calificó al sistema propuesto para la formación de leyes como "lento, embarazoso, á propósito para que el ejecutivo predomine sobre la asamblea, y para que las leyes nunca espresen la voluntad de las mayorías", y pidió declarar "sin lugar a votar"; es decir, rechazar la propuesta, lo cual fue respondido por el doctor José María Mata, como miembro de la comisión, extrañándose de que los defensores de que se incorporara al texto constitucional la figura del Senado rechazaran, en ese momento, los mismos argumentos que habían movido a los miembros de la comisión a postular ese procedimiento; por su parte, el diputado Olvera señaló que en este tema era donde se echaba de menos la ausencia del Senado, pero que habiéndose adoptado el principio de asamblea única, valía más "dejar espedita á la asamblea única, y no nulificandola oponiéndole el veto", que el método de votación por diputaciones "no llenará el objeto con el que se propone, sino que á ellas se apelará para hacer triunfar cualquier intriga, sin tener en cuenta el principio federalista". Moreno dijo: "en esta vez la comision ha perdido la brújula" y otras cosas más en contra del proyecto. Después que León Guzmán hizo uso de la voz, en apoyo a lo propuesto, se levantó la sesión, en razón de la hora.

En la reunión del 15 de octubre, el diputado García Granados señaló: "Tantas moratorias para la espedicion de las leyes, harán imposible la accion legislativa en casos urgentes", y en relación con la votación por diputaciones, como había entidades con un solo diputado, éste ejercería una especie de veto para frustrar la voluntad de la mayoría. Zarco insistió y amplió sus argumentos. Mata les respondió.

A nuestro entender, quien estuvo más preciso fue Francisco Villalobos, quien sintetizó en tres puntos los reparos que suscitaba el sistema propuesto: "primera, la falta de una entidad reguladora en los conflictos que puedan suscitarse entre el ejecutivo y el legislativo; segunda, el veto absoluto

que cree anti-democrático; y tercera, el método embarazoso y tardío que se adopta para las discusiones".

Finalmente, León Guzmán, a nombre de la comisión, "declara que la comision reconoce todas las dificultades que el asunto presenta" que la misma comisión, estimando en todo su valor las objeciones presentadas, deseaba examinarlas, y pidió permiso para retirar los artículos en estudio —66, 67, 68 y 69— y así poder presentar una nueva propuesta, lo cual fue aceptada por el pleno.

Así fue como el 22 de noviembre de 1856 se presentó una propuesta de artículo 66 en estos términos:

> Las iniciativas ó proyectos de ley deberán sujetarse á los trámites siguientes: 1º Dictámen de comision. 2º Dos discusiones: la primera se verificará el dia que designe el presidente del congreso conforme á reglamento; la segunda tendrá lugar tres días después de cumplido el plazo de la fracción 4ª se señala al gobierno para emitir su informe. 3º Aprobacion de la mayoría absoluta de los diputados presentes. 4º Inmediatamente después de concluida la primera discusión, se mandará al ejecutivo copia autorizada del espediente, para que en término de siete días manifieste su opinion por escrito ó esprese que no usa esa facultad.

Fue el diputado potosino Francisco J. Villalobos el primero en oponerse a esta nueva propuesta, en estos términos:

> No se habian salvado las dificultades que la formacion de las leyes presentaba, que la comision, huyendo de un abismo, se habia puesto al borde de otro; que los trámites del dictámen de comision, del intervalo entre las dos discusiones, del envío del espediente al ejecutivo, de las adiciones y reformas al dictámen, son detalles que deben fijar en el reglamento de debates, y que no merecen figurara en la Constitucion. En la cuestion del veto, la comision ha ido mas léjos que sus opositores en el debate anterior; lo ha suprimido del todo, y tiene en contra el parecer de todos los publicistas de nota.

Le contestó León Guzmán, quien señalo que no objetaría todo lo expresado por Villalobos, ya que solo se estaba discutiendo el artículo 66; que él consideraba que era indispensable el dictamen de la correspondiente comisión, y las dos discusiones para el mayor acierto, que el voto de la mayoría no podía ser motivo de disputa, y el parecer del Ejecutivo era fundamental, ya que éste "tiene la ciencia de los hechos, reúne conocimientos practicos y ha de apreciar mejor las dificultades é inconvenientes de las leyes que quieran espedirse"; se opuso al veto por romper la división de poderes, que bastaba solo el informe del Ejecutivo.

Zarco señaló que la nueva propuesta no satisfacía las objeciones que había planteado a la primera redacción, que eran el resultado de la supresión del Senado, que se acordó con precipitación y apasionadamente, y pidió que se reconsiderara; esta opinión fue criticada por Espiridión Moreno, quien también rebatió a Villalobos. Guillermo Prieto recomendó volver a pensar la supresión del Senado. Volvieron Guzmán y Villalobos a la carga; insistiendo en sus argumentos, este último no atacó los trámites como innecesarios, "sino como dislocados", ya que, por ejemplo, el dictamen de comisiones debe estar en un reglamento, no en la Constitución, que el veto no rompe el principio de la división de poderes, que la experiencia histórica está a favor y es un freno a los abusos del Legislativo. José María Mata le respondió. Zarco retomó sus puntos de vista. Aranda apoyó la nueva propuesta.

Relata la *Historia del Congreso*,[1069] que don Ignacio Ramírez "pronunció una de sus mas fluidas y brillantes improvisaciones, haciendo trizas el artículo de la comision". Realmente creemos que Zarco se excedió en elogios al Nigromante. El debate continuó principalmente en torno a retomar la restauración del Senado, debate farragoso y sin mucho futuro, ya que la asamblea había tomado su decisión al respecto. Francisco Díaz Barriga pidió continuar la discusión del artículo sin mezclar el tema del Senado; Ruiz, en efecto, volvió sobre el contenido del artículo 66, a lo cual Mata le respondió con una nueva propuesta en los siguientes términos:

> Las iniciativas ó proyectos que se presenten al congreso de la Union, deben, para ser leyes, tener los requisitos siguientes:
>
> 1º Dictámen de comision.
>
> 2º Una ó dos discusiones, en los términos que espresean las fracciones siguientes:
>
> 3º La primera discusion se verificará en el dia que designe el presidente del congreso, conforme á reglamento.
>
> 4º Concluida esta discusion se pasará al ejecutivo copia del espediente para que manifieste en el término de siete dias su opinion, ó esprese que no usa de esa facultad.
>
> 5º Si la opinion del ejecutivo fuere conforme, se procederá, sin mas discusion, á la votacion del negocio.
>
> 6º Si dicha opinion discrepa en todo ó en parte, volverá el espediente á la comision para que con presencia de las observaciones del gobierno ecsamine de nuevo el negocio.
>
> 7º El nuevo dictámen sufrira nueva discusion y combatida esta, se procederá á la votacion.

[1069] Vol. II, p. 579.

8º Aprobacion de la mayoría absoluta de los diputados presentes.

Se sometió a votación la nueva propuesta, y fue aprobada por 49 votos contra 31; pasó como artículo 70 de la Constitución.

Se retiró el artículo 67 del proyecto, al estar incluido su contenido en el anterior.

Se continuó con la nueva propuesta de artículo 68, que decía: “En caso de urgencia notoria, que será calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el congreso podrá estrechar ó dispensar los trámites establecidos en el artículo 66 [70]”. El numeral fue aprobado prácticamente sin discusión por 57 votos contra 24, y pasó como artículo 71 constitucional.

La nueva redacción propuesta del artículo 69 señalaba:

> Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, las legislaturas de los Estados ó las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego á comisiones: las que presentaren los diputados se sujetarán á los trámites que designe el reglamento.

Ruiz preguntó por la facultad de la Suprema Corte de presentar iniciativas de ley. Mata le respondió que se estaban estudiando únicamente las nuevas redacciones de los artículos retirados. Se procedió a votar y se aprobó por 79 votos contra uno. Trascendió como artículo 66 de la carta magna de 1857. En la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874 se añadió a los senadores, después de los diputados.

Esa reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, al restaurar el Senado, vino a resolver muchas de las cuestiones planteadas en el Congreso Constituyente respecto al procedimiento legislativo; por ello, éste se tenía que modificar radicalmente, como de hecho lo hicieron en 1874 los nuevos artículos 70 y 71 de la ley suprema, para quedar:

> Art. 70. la formacion de las leyes y de los decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepcion de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones ó impuestos, ó sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.
>
> Art. 71. Todo proyecto de ley ó de decreto cuya resolución no sea exclusiva de una de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.
>
> A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra Cámara. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones á la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles, a no ser que corriendo este término hubiere el Congreso cerrado ó suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que estuviere reunido.

C. El proyecto de ley ó de decreto desechado en todo ó en parte por el Ejecutivo, deberá ser de acuerdo con sus observaciones á la Cámara de su origen. Deberrá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuere confirmado por mayoría absoluta de votos, pasará otra vez a la á la Cámara revisora. Si por esta fuere sancionado con la misma mayoría, el proyecto es ley ó decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley ó de decreto serán nominales.

D. Se algún proyecto de ley ó de decreto fuere desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de origen con las observaciones que aquella le hubiere hecho. Si examinado de nuevo fuere aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobase por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobase no podrá volver á presentarse hasta las sesiones siguientes.

E. Si un proyecto de ley ó de decreto fuere sólo desechado en parte, ó modificado ó adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión en la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado ó sobre las reformas o adicciones, sin poder alterar en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones ó reformas hechas por la Cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Pero si las adiciones ó reformas hechas por la Cámara revisora fueren desechadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverá á aquella para que tome en consideración las razones de esta; y si por mayoría absoluta de los votos presentes se desechare en esta segunda revisión dichas adiciones ó reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; mas si la Cámara revisora insistiere por la mayoría absoluta de votos presentes en dichas adiciones ó reformas, todo el proyecto no podrá volver á presentarse sino hasta las sesiones siguientes, á no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley ó decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados ó reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma ó derogación de las leyes ó decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Ambas Cámaras residirán en un mismo lugar, y no podrán trasladarse á otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si

> conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo ó lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.
>
> H. Cuando el Congreso general se reuna en sesiones extraordanarias, se ocupará exclusivamente del objeto ú objetos designados en la convocatoria; y si no los hubiere llenado el día en que deben abrirse las sesiones ordinarias, cerrará sin embargo aquellas, dejando los puntos pendientes para ser tratados en éstas.
>
> El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones á las resoluciones del Congreso, cuando éste prorrogue sus sesiones ó ejerza funciones de cuerpo electoral ó de jurado.

Regresando a la sesión del 15 de octubre de 1856, en esta se continuó el análisis de los siguientes artículos en consideración; así, se conoció y se aprobó sin discusión el artículo 70 del proyecto, por 76 votos contra tres. El texto decía: "Todo proyecto de ley que fuere desechado por el congreso, no podrá volver á presentarse en las sesiones del año", y pasó como artículo 67 de la Constitución.

En la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, que como se recordará restableció el bicameralismo, se modificó este precepto, para quedar: "Todo proyecto de ley o de decreto[1070] que fuere desechado en la Cámara de su origen antes de pasar a la revisora, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año".

Regresando al Constituyente de 1856-1857, posteriormente, la comisión retiró el artículo 71 del proyecto, pues el principio ya estaba contenido en el artículo 62 del mismo proyecto, que había trascendido como artículo 61 constitucional:[1071]

> El Congreso no puede abrir sus sesiones ni ejercer su encargo sin la concurrencia de mas de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler á los ausentes bajo las penas que ella designe.

En la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874 se modificó este precepto, para quedar como mencionamos antes:

[1070] En la misma reforma se modificó el artículo 64 constitucional, para cambiar "ley ó acuerdo económico" por "ley o decreto" .

[1071] Señalamos antes que en esta oportunidad, 15 de octubre, se pidió y se obtuvo que se agregaran las palabras "ni ejercer sus funciones" después de "sesiones", para entender mejor el precepto.

> Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su encargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler á los ausentes bajo las penas que la misma ley designe.

Luego vino la aprobación sin discusión y por 78 votos contra uno, del artículo 72 del proyecto, que señalaba: "A la apertura de sesiones del congreso asistirá el presidente de la Union y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del congreso contestará en términos generales", el precepto trascendió como artículo 63 constitucional.

A continuación se presentó el artículo 73 del proyecto, que ordenaba: "El congreso tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias; el primero comenzará el 16 de Septiembre y terminará el 15 de Diciembre, y el segundo, improrrogable, comenzará el 1º de Abril y terminará el último del Mayo". Después de un breve intercambio de ideas intrascendentes, el artículo fue aprobado por 74 votos contra seis, y pasó como artículo 62 de la ley suprema. Este precepto también fue modificado en la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, para quedar:

> El Congreso tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias: el primero, prorrogable hasta por treinta días útiles, comenzará el 16 de Septiembre y terminará el 15 de Diciembre; y el segundo, prorrogable hasta por quince dias útiles, comenzará el 1º de Abril y terminará el útimo día del mes de Mayo.

La reunión del 15 de octubre de 1856 siguió su decurso, y se aprobaron por unanimidad y sin discusión los artículos 74, 75 y 76 del proyecto, que pasaron como 68, 69 y 64, respectivamente, de la Constitución Federal de 1857, en este tenor:

> Art. 68. El segundo periodo de sesiones se destinará de toda preferencia al examen y votacion de los presupuestos del año fiscal siguiente: á decretar las contribuciones para cubrirlos y á la revision de la cuenta del año anterior que presente el Ejecutivo.
>
> Art. 69. El día penúltimo del primer periodo de sesiones presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto al año prócsimo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otro pasarán á una comision compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo dia, la cual tendrá obligacion de ecsaminar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesion del segundo periodo.

Art. 64. Toda resolucion del Congreso no tendrá otro caracter que el de ley o acuerdo económico. Las leyes se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el presidente y dos secretarios, y los acuerdos económicos por solo dos secretarios.

En la reforma constitucional de 1874 se modificaron los artículos 69 y 64, para quedar:

Art. 69. El día penúltimo del primer periodo de sesiones presentará el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuestos del año próximo siguiente y las cuentas del anterior. Estas y aquél pasarán a una comision de cinco representantes, nombrada en el mismo dia, la cual tendrá obligación de reconocer dichos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo.

Art. 64. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o de decreto. Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:" (texto de la ley o decreto).

### 4. *La Diputación [Comisión] Permanente*

Sabemos que en el texto original del proyecto se preveía, en el título cuarto, artículos 103 y 104, la existencia de un "Consejo de Gobierno" integrado por un diputado por cada estado y territorio, nombrados por el Congreso, que funcionaría durante los recesos del mismo Congreso, con algunas facultades necesarias para la buena marcha del poder público en los mencionados recesos. Sin embargo, en la sesión del 30 de octubre de 1856, cuando correspondía conocer ese par de preceptos, la comisión de Constitución manifestó que modificaba su parecer, en el sentido de cambiar el nombre a "Diputación Permanente" y también modificar y reducir de seis a cinco las facultades del mismo; en la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874 se le cambió el nombre por "Comisión Permanente".

Recordemos cómo en la Constitución de 1824 se había previsto la existencia de una extraña institución, que se denominaba "Consejo de Gobierno", integrado por un senador por cada estado, que tenía no solo las facultades de un organismo del Congreso que funcionaba durante los recesos de éste con el fin de desahogar los asuntos urgentes que no tenían que ser forzosamente aprobados por el Congreso en su totalidad, sino, además, de órgano de consulta y de control y vigilancia del cumplimiento de la preceptiva

constitucional; por su parte, las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843 prefirieron el sistema de "diputación permanente"; ahora, sin llegar a los extremos de 1824, parecía que se regresaba al antiguo modelo, aunque sin tantas atribuciones.

Por ello, nos parece lógico que la propia comisión haya cambiado su criterio y propuesto una nueva redacción de esos artículos, que finalmente pasaron como artículos 73 y 74 constitucionales, y dentro de la sección del Poder Legislativo, párrafo cuarto. Los preceptos señalaban:

> Art. 73. Durante los recesos del Congreso de la Union, habrá una diputacion permanente compuesta de un diputado por cada Estado y Territorio, que nombrará el Congreso la víspera de la clausura de sesiones.

En la reforma de 1874, dicho precepto fue reformado para quedar:

> Art. 73. Durante los recesos del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.
>
> Art. 74. Las atribuciones de la diputacion permanente son las siguientes:
>
> Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional en los casos de que habla el artículo 72, fracción 20.
>
> Acordar por sí sola, ó á peticion del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso á sesiones extraordinarias.
>
> Aprobar en su caso los nombramientos á que se refiere el art. 85, fracción 3ª.
>
> Recibir el juramento al presidente de la república y á los ministros de la Suprema Corte de Justicia en los casos prevenidos por esta Constitucion.
>
> Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, á fin de que la legislatura que sigue tenga desde luego de que ocuparse.

La misma reforma de 1874 modificó la fracción II para quedar:

> II. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, oyéndolo en el primer caso, la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, á sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

En la reforma de 1904 se especificó que estas facultades de la Comisión Permanente eran sin perjuicio de las demás que le confería la Constitución.

## V. El Poder Ejecutivo federal

### 1. *Integración*

En la misma fecha, 15 de octubre de 1856, se comenzó a analizar la sección segunda del título tercero de la ley suprema de 1857, correspondiente al Poder Ejecutivo Federal, y se aprobó por unanimidad y sin discusión su primer artículo, que en el proyecto correspondía al 77, y en el texto constitucional al 75, el cual señalaba: "Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Union en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Se siguió con el artículo 78 del proyecto, que decía: "Para ser presidente se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la eleccion y residente en el país al tiempo de verificarse esta", a lo cual la comisión agregó el requisito de no pertenecer al estado eclesiástico. Aquí la breve discusión se centró en la conveniencia de exigir el requisito de residencia; finalmente, la asamblea aceptó el texto propuesto, y pasó como artículo 77 de la Constitución.

La reunión del 16 de octubre se dedicó totalmente a la discusión del artículo 79 del proyecto, y no se terminó ahí, sino al día siguiente, y no era para menos, ya que se debatía si la elección del presidente de la Republica sería directa o indirecta, lo cual, además, representaba el volver sobre la cuestión de la elección indirecta que se había dado tratándose de la selección de diputados. Cuando se iba a someter a votación el artículo, cayeron en cuenta que se había roto el quórum, por lo que se dejó ello para el día siguiente. Extrañamente, en la *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, de don Francisco Zarco, que es la que hemos venido siguiendo cuidadosamente para la redacción de este trabajo, al no contar con las actas de los debates —que al parecer se quemaron en el incendio que sufrió la Cámara de Diputados en 1909—, vemos que no se consignó la mencionada sesión del 17 de octubre;[1072] sin embargo, gracias al trabajo de don Isidro Antonio Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*,[1073] sabemos que ese día se aprobó el texto propuesto por la comisión, por 52 votos contra 29, y pasó como artículo 76 de la carta magna: "la eleccion del presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto en los términos que disponga la ley electoral". Es más, en esa reunión se tomaron otras importantes resoluciones, que señalaremos a continuación.

[1072] *Op. cit.,* vol. II, pp. 459 y 460.
[1073] *Op. cit.,* t. IV, p. 808.

En efecto, por informes de Montiel y Duarte sabemos que en esa misma jornada del 17 de octubre de 1856, aparentemente se aprobó sin discusión el artículo 80 del proyecto, que decía: "El presidente entrará á ejercer sus funciones el 16 de Setiembre, y durará en su encargo cuatro años"; no obstante ello, el 29 de diciembre de 1856, la comisión de Ley Electoral propuso que se cambiara la fecha de inicio del mandato al 1º de diciembre, por una razón muy sencilla: si el Congreso abría sesiones el 16 de septiembre, y el propio Congreso tenía que calificar la elección presidencial, no daría tiempo para que se sucedieran cronológicamente ambos eventos, quedando en consecuencia el artículo 78 constitucional: "El presidente entrará á ejercer sus funciones el 1o. de Diciembre y durará en su encargo cuatro años".

Este precepto constitucional sufrió varias reformas durante los sesenta años que estuvo en vigor la ley suprema de 1857, en razón de contener el principio de la no reelección presidencial. En efecto, por reforma del 5 de mayo de 1878, iniciada por Porfirio Díaz, y como resultado del Plan de Tuxtepec (1876), se prohibió la reelección inmediata; por reforma del 21 de octubre de 1887 se volvió a cambiar para permitir la reelección inmediata, pero solo por una vez, paradójicamente para permitir la reelección de Porfirio Díaz, quien se había levantado en armas en 1876 con la bandera de "no reelección"; en la reforma del 20 de diciembre de 1890 se quitó la limitación de una sola reelección, para dejarla sin ninguna limitación, claro, también por causa de don Porfirio; en la reforma del 6 de mayo de 1904 se volvió a cambiar, ahora para ampliar de cuatro a seis años el mandato presidencial y crear la figura de vicepresidente; finalmente, la reforma del 7 de noviembre de 1911, producto del triunfo del levantamiento de Francisco I. Madero, cuya bandera fue, junto con el sufragio efectivo, la de la no reelección, para establecer ésta de manera contundente y absoluta. "El presidente y el vicepresidente entrarán a ejercer sus encargos el 1º de diciembre, durarán en él seis años y nunca podrán ser reelectos".

El 17 de octubre también se aprobó sin discusión por 77 votos contra dos el artículo 81 del proyecto, que pasó como 79 constitucional: "En las faltas temporales del presidente de la república, y en la absoluta[1074] mientras se presenta el nuevamente electo, entrará á ejercer el poder el presidente de la suprema corte de justicia".

[1074] En el texto del proyecto se decía "perpetua", pero por observación de Santos Degollado, en la discusión del siguiente artículo, se cayó en cuenta que no era preciso ese término, ya que el encargo del presidente era temporal; por ello se aprobó por unanimidad que en ambos artículos dijera "absoluta" en vez de "perpetua".

Comenta Javier Moctezuma Barragán[1075] que la única disposición de la Constitución de 1857 que incomodaba a don Ignacio L. Vallarta era la que hacía del presidente de la Suprema Corte el vicepresidente de la República, y por ello en la campaña de Vallarta para presidente del alto tribunal había prometido, el 23 de diciembre de 1876, promover la reforma al artículo 79 constitucional; una vez alcanzada la presidencia, logró que Porfirio Díaz presentara la correspondiente iniciativa de reforma constitucional el 2 de abril de 1877; así fue como, el 3 de mayo de 1882, se cambió el sistema de suplencia del presidente de la República, al reformar el artículo 79 constitucional, para quedar:

> Art. 79. En las faltas temporales del Presidente de la República y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el Poder Ejecutivo de la Unión el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente o vicepresidente del Senado, o de la Comisión Permanente, en los períodos de receso, durante el mes anterior a aquel en que ocurra dichas faltas.
>
> A. El presidente y vicepresidente del Senado y de la Comisión Permanente no podrán ser reelectos para esos cargos sino después de un año de haberlos desempeñado.
>
> B. Si el periodo de sesiones del Senado o de la Comisión Permanente comenzare en la segunda quincena de un mes, las faltas del presidente de la Republica serán cubiertas por el presidente o vicepresidente que haya funcionado en el Senado o en la Comisión Permanente durante la primera quincena del propio mes.
>
> C. El Senado y la Comisión Permanente renovarán, el día último de cada mes, su presidente y vicepresidente. Para estos cargos, la Comisión Permanente elegirá, alternativamente, en un mes dos diputados, y en el siguiente dos senadores.
>
> D. Cuando la falta del Presidente de la República sea absoluta, el funcionario que entre a sustituirlo constitucionalmente deberá expedir, dentro del término preciso de quince días, la convocatoria para proceder a la nueva elección, que se verificará en el plazo de tres meses, y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución, el Presidente interino no podrá ser electo propietario en las elecciones que se verifiquen para poner fin a su interinato.
>
> E. Si por causa de muerte o cualquier otro motivo no pudiesen de un modo absoluto sustituir al presidente de la República los funcionarios a quienes corresponda, según estas reformas, lo sustituirá, en los términos prevenidos, el ciudadano que haya sido presidente o vicepresidente en ejercicio del Senado o de la Comisión Permanente, en el mes anterior al en que ellos desempeñaron estos oficios.

1075 En *José María Iglesias y la justicia electoral,* México, UNAM, 1994, p. 235.

F. Cuando la falta absoluta del presidente de la República ocurra dentro de los seis meses últimos del periodo constitucional, terminará éste el funcionario que sustituya al presidente.

G. Para ser presidente o vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente se necesita ser ciudadano mexicano por nacimiento.

H. Si la falta del presidente de la República ocurriese cuando estén funcionando a la vez la Comisión Permanente y el Senado en sesiones extraordinarias, entrará a suplirla el presidente de la Comisión, en los términos señalados en este artículo.

I. El vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente entrarán a desempeñar las funciones que este artículo les confiere, en las faltas absolutas del Senado o de la Comisión Permanente, y en las temporales, solo mientras dure el impedimento.

J. El presidente nuevamente electo entrará a ejercer sus funciones a más tardar sesenta días después de la elección. En caso de no estar reunida La Cámara de Diputados, será convocada a sesiones extraordinarias para hacer la computación de votos dentro del plazo mencionado.

Después de la lectura de la lamentable redacción del artículo precedente, podemos congratularnos de que nunca se haya echado mano del mecanismo que establecía este precepto, pues estamos seguros de que hubiera ocasionado más confusiones que certezas. Afortunadamente, por reforma del 24 de abril de 1896, se modificó radicalmente el artículo de mérito, para quedar:

Art. 79. I. En las faltas absolutas del Presidente, con excepción de la que proceda la renuncia, y en las temporales, con excepción de la que proceda la licencia, se encargará desde luego del Poder Ejecutivo el Secretario de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviere impedido, el Secretario de Gobernación.

II. El Congreso de la Unión se reunirá en sesión extraordinaria al día siguiente, en el local de la Cámara de Diputados con asistencia de más de la mitad del número total de los individuos de ambas Cámaras, fungiendo la Mesa de la Cámara de Diputados. Si por falta de quórum u otra causa no pudiere verificarse la sesión, los presentes compelerán diariamente a los ausentes, conforme a la ley, a fin de celebrar sesión lo más pronto posible.

III. En esta sesión se elegirá Presidente sustituto, por mayoría absoluta de los presentes y en votación nominal y pública; sin que pueda discutirse en ella proposición alguna, ni hacerse otra cosa que recoger la votación, publicarla, formar el escrutinio y declarar el nombre del electo.

IV. Si ningún candidato hubiere reunido la mayoría absoluta de los votos, se repetirá la elección entre los dos que tuviesen mayor número, y quedará electo el que hubiere obtenido dicha mayoría. Si los competidores hubiesen

tenido igual número de votos y al repetirse la votación se repitiere el empate, la suerte decidirá quién deba ser el electo.

V. Si hay igualdad de sufragios en más de dos candidatos, entre ellos se hará la votación; pero si hubiere al mismo tiempo otro candidato que haya obtenido mayor número de votos, se le tendrá como primer competidor, y el segundo se sacará por votación de entre los primeros.

VI. Si no estuviere en sesiones el Congreso, se reunirá sin necesidad de convocatoria el 4° día siguiente al de la falta, bajo la dirección de la Mesa de la Comisión Permanente, que esté en funciones, y procederá como queda dicho.

VII. En caso de falta absoluta por renuncia del Presidente, el Congreso se reunirá en la forma expresada para nombrar al sustituto, y la renuncia no surtirá sus efectos, sino hasta que quede hecho el nombramiento y el sustituto preste la protesta legal.

VIII. En cuanto a las faltas temporales, cualquiera que sea su causa, el Congreso nombrará un Presidente interino, observando el mismo procedimiento prescrito para los casos de la falta absoluta. Si el Presidente pidiere licencia, propondrá al hacerla al ciudadano que deba reemplazarlo, y concedida que sea, no comenzará a surtir sus efectos sino hasta que el interino haya protestado, siendo facultativo por parte del Presidente hacer o no uso de ella o abreviar su duración. El interino ejercerá el cargo tan sólo mientras dure la falta temporal.

La solicitud de licencia se dirigirá a la Cámara de Diputados, la cual la pasará inmediatamente al estudio de la Comisión respectiva, citando a la vez a la Cámara de Senadores para el siguiente día a sesión extraordinaria del Congreso, ante quien dicha Comisión presentará su dictamen.

La proposición con que este dictamen concluya, en caso de ser favorable, comprenderá en un solo artículo de decreto, que se resolverá por una sola votación, el otorgamiento de la licencia y la aprobación del propuesto.

IX. Si el día señalado por la Constitución no entrare a ejercer el cargo de Presidente el elegido por el pueblo, el Congreso nombrará desde luego Presidente interino. Si la causa del impedimento fuere transitoria, el interino cesará en las funciones presidenciales cuando cese dicha causa y se presente a desempeñar el cargo el Presidente electo. Pero si la causa fuere de aquellas que producen imposibilidad absoluta, de tal manera que el Presidente electo no pudiere entrar en ejercicio durante el cuatrienio, el Congreso, después de nombrar al Presidente interino, convocará sin dilación a elecciones extraordinarias. El Presidente interino cesará en el cargo tan luego como proteste el nuevo Presidente electo, quien terminará el período constitucional. Si la acefalía procediere que la elección no estuviere hecha o publicada el 1° de diciembre, se nombrará también Presidente interino, el cual desempeñará la Presidencia mientras quedan llenados esos requisitos y proteste el Presidente electo.

X. Las faltas del Presidente sustituto y las del interino se cubrirán también de la manera prescrita, salvo, respecto del segundo, el caso de que el Presidente constitucional temporalmente separado, vuelva al ejercicio de sus funciones.

Art. 80. Si la falta del Presidente fuere absoluta, el sustituto nombrado por el Congreso terminará el período constitucional.

Art. 82. Tanto para ser Presidente sustituto como para ser Presidente interino, son indispensables los requisitos que exige el art. 77.

En la reforma constitucional del 6 de mayo de 1904 se le dio otra orientación al artículo 79 constitucional, ya que el sistema de sustitución del titular del Poder Ejecutivo Federal se trasladó al artículo 81, y en el 79, propiamente, se volvió a crear la figura de vicepresidente, en los siguientes términos:

Art. 79. Los electores que designen al Presidente de la República, elegirán también, el mismo día y de igual modo, en calidad de vicepresidente a un ciudadano en quien concurran las condiciones que para el presidente exige el artículo 77.

El vicepresidente de la República será presidente nato del Senado, con voz, pero sin voto, a no ser en caso de empate. El vicepresidente podrá, sin embargo, desempeñar algún cargo de nombramiento del Ejecutivo, y en este caso, lo mismo que en sus otras faltas, será substituido en la presidencia del Senado de la manera que disponga la ley respectiva.

Continuando con el debate de la carta magna de 1857, en la sesión del 17 de octubre de 1856 se siguió con el artículo 82 del proyecto, que decía: "Si la falta del presidente fuere perpetua [absoluta], se procederá á nueva eleccion, con arreglo a lo dispuesto en el art. 79 [76] (o sea por elección indirecta), y el nuevamente electo ejercerá sus funciones hasta el 16 de Setiembre del cuarto año siguiente al de su eleccion"; como señalamos antes, en la sesión del 29 de diciembre de 1856, por sugerencia de la comisión de Ley Electoral, también se cambió la redacción de este precepto después de aprobado, para que en vez de "16 de septiembre" dijera "30 de noviembre", aunque finalmente apareció "hásta el día último de Noviembre", como quedó en el artículo 80 constitucional.

En la reforma constitucional del 3 de octubre de 1882 se cambió la redacción del artículo 80, para quedar: "En la falta absoluta del presidente, al nuevamente electo se le computará su período desde el 1º de diciembre del año anterior al de su elección, siempre que no haya tomado posesión de su encargo en la fecha que determina el artículo 78"; el precepto a su vez fue

cambiado por reforma del 24 de abril de 1896, para decir: "Si la falta del presidente fuere absoluta, el sustituto nombrado por el Congreso terminará el período constitucional"; para, finalmente, quedar por reforma del 6 de mayo de 1904:[1076]

> Cuando el presidente de la República no se presente el día designado por la ley a tomar posesión de su encargo, cuando ya en él ocurra su falta absoluta, o se le conceda licencia para separarse de sus funciones, el vicepresidente de la República asumirá el ejercicio del Poder Ejecutivo, por ministerio de la ley, sin necesidad de nueva protesta.
>
> Si la falta del presidente fuere absoluta, el vicepresidente le sustituirá hasta el fin del periodo para el que fue electo, y en los demás casos, hasta que el presidente se presente a desempeñare sus funciones.

También, en esa reunión, se aprobó sin discusión y por unanimidad el artículo 83 del proyecto, que pasó como 81 de la ley fundamental, en estos términos: "El cargo de presidente de la Union solo es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso ante quien se presentará la renuncia".

Este artículo 81 fue radicalmente reformado el 6 de mayo de 1904, para quedar:

> Art. 81. Si al comenzar un período constitucional no se presentaren el Presidente ni el Vicepresidente electos, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1° de diciembre, cesará sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo en calidad de Presidente interino, el Secretario del Despacho de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviere impedido, uno de los demás Secretarios, siguiendo el orden de la ley que establezca su número.
>
> De la misma manera se procederá cuando en caso de falta absoluta o temporal del Presidente no se presentare el Vicepresidente, cuando a éste se le conceda licencia para separarse de sus funciones, si las estuviere desempeñando, y si en el curso de un período ocurriere la falta absoluta de ambos funcionarios.
>
> En caso de falta absoluta del Presidente y del Vicepresidente, el Congreso de la Unión, o en sus recesos la Comisión Permanente, convocará desde luego a elecciones extraordinarias.
>
> Cuando la falta de uno y otro funcionario tuviere lugar en el último año del período constitucional, no se dará tal convocatoria, sino que el Secretario que desempeñe el Poder Ejecutivo seguirá encargado de él hasta la toma de

[1076] Se le agregó lo preceptuado por el original artículo 82 constitucional.

posesión del nuevo Presidente, o de quien deba substituirlo conforme a los preceptos anteriores.

Los ciudadanos designados en las elecciones extraordinarias, tomarán posesión de sus cargos luego que se haga la declaración correspondiente, y los desempeñarán por el tiempo que falte para la expiración del período constitucional.

Cuando uno de los Secretarios del Despacho deba encargarse del Poder Ejecutivo, lo desempeñará sin necesidad de protesta, entre tanto la otorga.

En consecuencia, a partir de 1904, el contenido del original artículo 81 constitucional pasó al artículo 82, agregándose la figura de vicepresidente: "Los cargos de presidente y vicepresidente de la República, solo son renunciables por causa grave, que calificará la Cámara de Diputados, ante quien se presentará la renuncia"; este supuesto se actualizó en mayo de 1911 con la renuncia de Porfirio Díaz y Ramón Corral, respectivamente, a los cargos de presidente y vicepresidente de la República.

Lo mismo sucedió con el artículo 84 del proyecto, que fue aprobado sin discusión por 81 votos contra uno; sin embargo, también fue modificado el 29 de diciembre de 1856 por las mismas razones expuestas, para quedar así el artículo 82 de la Constitución Federal de 1857: "Si por cualquier motivo la eleccion de presidente no estuviere hecha y publicada para el 1º de Diciembre en que debe verificarse el remplazo, o el electo no estuviere pronto á entrar en el ejercicio de sus funciones, cesará sin embargo el antiguo, y el supremo poder ejecutivo se depositá interinamente en el presidente de la suprema corte de justicia".

En la reforma del 3 de octubre de 1882 también se modificó este precepto, ya que con el nuevo sistema de reemplazo ya no sería el presidente de la Suprema Corte, sino que se seguiría el turno establecido en el artículo 79.

De acuerdo con el sentido del nuevo texto del artículo 79 formulado por la reforma del 24 de abril de 1896, como estaba redactado el artículo 82 no tenía razón de ser; por ello se modificó, para quedar: "Tanto para ser presidente sustituto como para ser presidente interino, son indispensables los requisitos que exige el art. 77".

Regresando al Constituyente de 1856-1857, también, en la sesión del 17 de octubre, se revisó el artículo 85 del proyecto, el cual quedó aprobado para quedar como 83 de la Constitución, en esta forma: "El presidente al tomar posesion de su encargo, jurará ante el Congreso y en su receso, ante la diputación permanente, bajo la fórmula siguiente: 'Juro desempeñar leal y patrioticamente el encargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conforme á la constitucion y mirando en todo por el bien y prosperi-

dad de la Union'"; esta redacción no coincidía con el texto del proyecto que hablaba de "consejo de gobierno", en vez de "diputación permanente", por las razones antes expuestas.

De acuerdo con el sentido de las llamadas Leyes de Reforma y su posterior inclusión en el texto constitucional, el 25 de septiembre de 1873, que vimos en el capítulo precedente, por Ley del 4 de octubre del mismo año se dispuso que el presidente "protestaría" cumplir las reformas con esta fórmula:

> Protesto sin reserva alguna guardar y hacer guardar las adiciones y reformas á la Constitucion política de los Estados-Unidos Mexicanos (ya no hablaba de Constitución Federal, que era su nombre oficial) decretadas el 25 de Setiembre y promulgadas el 5 de Otubre del mismo año.

Paradójicamente, no se había modificado formalmente la fórmula de juramento, aunque en la reforma constitucional del 25 de septiembre de 1873, en su artículo cuarto, señalaba: "La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituirá al juramento religioso con sus efectos y penas", lo que llevó a la práctica de "protestar" en vez de "jurar"; pero no fue sino hasta la reforma del 24 de abril de 1896, en que se modificó el artículo 83 constitucional para quedar:

> El presidente al tomar posesión de su encargo, protestará ente el Congreso, bajo la fórmula siguiente:
>
> "Protesto desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; guardar y hacer guardar, sin reserva alguna, la Constitución de 1857, con todas sus adiciones y reformas, las leyes de Reforma y las demás que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión".
>
> Queda exceptuado de este requisito el Secretario del Despacho que se encargue provisionalmente, en su caso, del Poder Ejecutivo.

En la reforma del 6 de mayo de 1904 se volvió a reformar la fórmula de "protesta", para quedar el artículo 83 constitucional:

> El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto sin reserva alguna guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con sus adiciones y reformas, las leyes de Reforma, las demás que de aquella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión".

El vicepresidente de la República protestará en la misma sesión, en términos semejantes, desempeñar la Vicepresidencia, y en su caso la Presidencia de la República; pero si estuviere impedido para hacer la protesta en esa sesión deberá hacerla en otra.

2. *Facultades y obligaciones*

El artículo 86 del proyecto señalaba las facultades y obligaciones del presidente de la República, mismo que pasó como artículo 85 constitucional, cuyas cuatro primeras fracciones fueron aprobadas en la sesión del 17 de octubre.

La primera fracción decía: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Union, proveyendo en la esfera administrativa á su ecsacta observancia", que, después de un breve intercambio de ideas, fue aprobada por 82 votos contra uno.

La fracción segunda del texto original del proyecto decía: "Nombrar y remover libremente á los secretarios del despacho, remover á los agentes diplomáticos, y nombrar y remover á los demas empleados de la Union, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la constitucion ó en las leyes". En el momento de su presentación, la misma comisión propuso que después de las palabras "cuyo nombramiento" se le agregara "remocion", y aunque fue aprobado por el pleno, más adelante, el 20 de enero de 1857, Guillermo Prieto propuso que se adicionara con esta coletilla: "El ejecutivo podrá remover libremente á los empleados superiores de hacienda", lo cual fue aprobado por 70 votos contra 10. Por su parte, el diputado Barrera propuso que el Congreso nombrara y removiera al tesorero general, lo cual no fue aceptado por la asamblea el 30 de enero de 1857.

Por último, en esa jornada se aprobó por unanimidad la fracción tercera, que decía: "Nombrar los ministros y agentes diplomáticos, cónsules generales y jefes políticos de los territorios, con la aprobación del congreso, y en su receso, del consejo de gobierno". La última parte se modificó con posterioridad, para poner, obviamente, en su lugar a la "diputación permanente".

Así, nos trasladamos a la sesión del día siguiente, 20 de octubre de 1856, la que inició conociendo la fracción cuarta del artículo 86 del proyecto: "Nombrar con aprobacion del congreso, los coroneles y demas oficiales superiores del ejército y armada nacional"; la propia comisión propuso en ese momento, en concordancia con lo aprobado el 13 del mismo mes de octubre, respecto a la fracción XII del artículo 72 constitucional, que se agregaran a los "empledos superiores de hacienda". Guillermo Prieto señaló que solamente al tesorero general; sin embargo, por 75 votos contra 6 se aprobó

como lo postuló la comisión; a pesar de ello, o precisamente por ello, Prieto sugirió que tales funcionarios solo pudieran ser removidos por el Congreso, lo cual tampoco fue aceptado; entonces postuló, lo que señalamos antes, que se dijera que los empleados superiores de Hacienda pudieran ser removidos libremente por el presidente de la República, lo que fue aprobado el 20 de enero de 1857.

Inmediatamente, se aprobaron sin discusión las fracciones quinta, sexta, séptima y octava, por unanimidad, y la novena por mayoría de 71 contra 9, para quedar:

> 5ª Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo á las leyes.
>
> 6ª Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federacion.
>
> 7ª Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 23ª del artículo 64 [fracción XX del 72].
>
> 8ª Declarar la guerra en nombre de los Estados-Unidos Mexicanos, previa ley del congreso.
>
> 9ª Conceder patentes de corso con sujecion á las bases fijadas por el congreso [de la Union].

Originalmente la fracción décima del proyecto decía: "Dirigir las negociaciones diplomáticas conforme á las instrucciones que reciba del congreso federal, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos á la ratificacion del mismo congreso", pero, en concordancia con lo aprobado el día 13 del propio mes de octubre, la misma comisión propuso suprimir las palabras "conforme á las intrucciones que reciba del congreso federal", lo cual fue aceptado por el pleno y aprobado por 78 votos contra uno.

Inmediatamente se aprobaron las fracciones undécima, duodécima y decimotercera, por unanimidad, y la decimocuarta por 74 votos contra 11, mismas que señalaban:

> 11ª Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.
>
> 12ª Convocar al congreso á sesiones extraordinarias cuando lo acuerde el consejo de gobierno.[1077]
>
> 13ª Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
>
> 14ª Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

[1077] Como hemos visto, el "consejo de gobierno" se cambió por la "diputación permanente".

Ya no se terminó el debate del artículo 86 del proyecto por el problema del levantamiento en Puebla, y el voto de confianza que se daría al Ejecutivo para sofocarlo, y se concluyó la sesión de mérito. El día 21 se trató nuevamente lo del arrendamiento de la Casa de Moneda; el 22 no hubo quórum, y hasta el 23 de octubre se discutió la fracción decimoquinta, que decía: "Conceder amnistías é indultos por delitos cuyo conocimiento pertenezca á los tribunales de la Federacion. La ley fijará los casos y los requisitos á que deba sujetarse"; al respecto, Santos Degollado señaló que el Ejecutivo solo podía tener el derecho de indulto —que era para personas en particular— no así el de amnistía —que era una medida general para todos los comprendidos en el supuesto de la medida—, que tenía que ser atributo del Congreso. León Guzmán, a nombre de la comisión, estuvo de acuerdo, y después de algunas otras intervenciones propuso como redacción de dicha fracción: "Conceder, conforme a las leyes, indultos á los reos sentenciados por [delitos de la competencia de] los tribunales de la federacion", lo que se aprobó por 42 votos contra 41. Con ello se concluía el tema de las facultades del Ejecutivo Federal.

Solamente apuntaremos que el 27 de noviembre de 1856 se señaló como facultad del Congreso el conceder amnistía por los delitos federales.

### 3. *Funcionamiento del Ejecutivo*

El artículo 87 del proyecto decía: "El presidente no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el congreso, y en sus recesos, por el consejo de gobierno". La propuesta fue presentada en la sesión del 23 de octubre y aprobada, después de un breve intercambio de ideas entre los diputados Moreno y Guzmán, por 73 votos contra 7; sin embargo, no quedó tal cual en el texto del artículo 84 constitucional, en virtud de que, como hemos apuntado, se cambió el consejo de gobierno por la diputación permanente. En la reforma del 6 de mayo de 1904 se agregó al vicepresidente y que el permiso solo lo otorgaría la Cámara de Diputados, no todo el Congreso.

A continuación se consideraron juntos los artículos 88 y 92 del proyecto, ya que se decidió reunirlos en uno solo, que fue el artículo 86 de la ley suprema, el cual fue aprobado por unanimidad, y decía:

> Para el despacho de los negocios del órden administrativo de la federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribucion de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaria.

Para concluir esta sección segunda, correspondiente al Poder Ejecutivo Federal, se aprobaron en la misma jornada, por unanimidad, los artículos 89, 90 y 91 del proyecto, que pasaron como artículos 88, 89 y 87, respectivamente, de la Constitución Federal de 1857, que decían:

> Art. 87. Para ser secretario del despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener veinte y cinco años cumplidos.
>
> Art. 88. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán ir firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo á que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos.
>
> Art. 89. Los secretarios del Despacho luego que estén abiertas las sesiones del primer periodo, darán cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos.

## VI. Poder Judicial de la Federación

En la misma sesión del 23 de octubre de 1856 se comenzó a analizar la sección tercera del título tercero del proyecto de Constitución, correspondiente al Poder Judicial de la Federación. Así fue como se aprobaron sin discusión los artículos 93 y 94 del proyecto, y transitaron como artículos 90 y 91 de la ley suprema, que decían:

> Art. 93. Se deposita el ejercicio del poder judicial de la Federacion en una corte suprema e justicia y en los tribunales de distrito y de circuito.
>
> Art. 94. La suprema corte de justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

En cuanto al primero de esos preceptos, diremos que simplemente recoge la tradición inaugurada por la Constitución Federal de 1824. Donde encontramos otra orientación es con el segundo de los preceptos mencionados, pues crea las figuras de "ministro supernumerario" y de "procurador general", aunque en la llamada *Ley Juárez* de 1855 ya hablaba de que en la Suprema Corte habría "ministros suplentes", y en la *Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia* del 30 de mayo de 1853 (Santa Anna-Lares) decía que el Supremo Tribunal de Justicia contaría con cuatro ministros supernumerarios, lógicamente aparte de los numerarios.

Al respecto, dice Eduardo Ruiz en la edición de 1888 de su *Curso de derecho constitucional y administrativo*,[1078] que la misión de los supernumerarios era

[1078] *Op. cit.*, t. II, p. 264.

suplir a los numerarios en sus ausencias, aunque en la edición de 1902[1079] señala: "resultando que no había diferencia alguna entre los propietarios y los supernumerarios"; por ello, en reforma constitucional del 22 de mayo de 1900 se modificó el artículo 91 para señalar: "La Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince ministros y funcionará…".

Desde la época virreinal, los tribunales superiores se integraban con el "fiscal", que era quien representaba, primero, a los intereses de la Corona, y, luego, a los intereses del Estado en la etapa constitucional; ahora se agregaba la figura del "procurador general"; ¿cuál era la diferencia?, el propio Eduardo Ruiz, fundado en el *Reglamento de la Suprema Corte,* dice:[1080]

> El Fiscal es oído en todas las causas criminales ó de responsabilidad, en todos los negocios que interesen á la jurisdicción ó competencia de los tribunales, en las consultas sobre dudas de ley, y siempre que él lo pida ó el tribunal lo juzgue oportuno.
>
> El Procurador General será oído en todos los negocios en que se interese la Hacienda pública, sea porque se ventilen derechos de ella, sea porque se trate del castigo de fraudes contra el Erario ó por responsabilidad de sus empleados ó agentes, y en los que por los mismos motivos se interesen los fondos de los establecimientos públicos.

En la misma reforma constitucional del 22 de mayo de 1900 se suprimieron las figuras de fiscal y del procurador general de la Suprema Corte y se creó la institución de la Procuraduría General de la República, que absorbió las funciones de los anteriores y la situó en el ámbito del Poder Ejecutivo federal.

Regresando a la sesión del 23 de octubre de 1856 del Congreso Constituyente, se continuó analizando el artículo 95 del proyecto, que ordenaba:

> Para ser electo individuo de la suprema corte de justicia se necesita: estar instruido en la ciencia del derecho á juicio de los electores, ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos.

Se repetía el criterio de la Constitución de 1824, que no exigía para ser ministro de la Corte Suprema el título de abogado; en esta oportunidad correspondió al diputado queretano Ignacio Reyes impugnarlo, pero previamente Rafael Jáquez había pedido que se dividiera en dos el precepto

[1079] *Op. cit.*, p. 325.

[1080] Ed. 1888, t. II, p. 265.

en estudio; una vez aprobado, Reyes tomó la palabra para preguntar si los electores juzgarían si los candidatos a la más alta judicatura del país poseyeran la ciencia del derecho:

> ¿pero estos electores tendrán juicio propio al emitir sus sufragios? No, y es de tenerse presente que los indios y los rancheros serán los que elijan, es decir, gentes estrañas al derecho, que no sabrán calificar quiénes tienen ciencia, y quienes carecen de ella. Si seria ridículo que un jurado eligiese á los que han de curar á los demás, porque así no habría médicos, sino charlatanes; es igualmente impropio que al tratarse de los magistrados que han de decidir de la vida, del honor y de la propiedad de los ciudadanos, se deje la elección al juicio de electores.

Ponciano Arriaga, en su calidad de presidente de la comisión de Constitución, respondió, con total demagogia (él mismo dijo que sus palabras escandalizarían en boca de un abogado, "por ser abogado"), al decir:

> ¿Por qué para tratar de los asuntos políticos de mas gravedad, de aquellos que afectan á la nación entera en los congresos y el gobierno no se fijan requisitos? Y ¿por qué para fallar en asuntos de mucha menor entidad, pues solo afectan intereses particulares, han de establecerse tantas circunstancia y tacsativas?
>
> …
>
> Son incomprensibles las razones de los abogados para creer que solo ellos son capaces de ser magistrados.
>
> El orador ha encontrado mas justicia, mas rectitud, mas honradez, mas acierto en los jueces legos, que en los profesores de derecho.
>
> …
>
> las formalidades, los títulos no dan virtud ni honradez, y por sí solos no pueden inspirar confianza.

Reyes le respondió, Zarco apoyó a Arriaga, Ignacio Ramírez tuvo una actitud ecléctica, y se sometió el asunto a votación; extrañamente, a nuestro entender, la primera parte del artículo fue aprobada por 47 votos contra 37, y la segunda —la de los requisitos— por 77 contra solo dos. Se levantó la sesión por llegar a la hora reglamentaria.

Al día siguiente, 24 de octubre de 1856, se inició con el análisis del artículo 96 del proyecto, que pasó como 93 constitucional, el cual decía: "Cada uno de los ministros de la suprema corte de justicia durará en su encargo seis años, y su eleccion será indirecta en primer grado en los términos que disponga la ley electoral"; el precepto fue aprobado por 58 votos contra 22, sin discusión, a pesar de que estaba quitando del sistema judicial federal mexicano dos cuestiones importantes: la inamovilidad judicial y la

designación de ministros de la Suprema Corte por las legislaturas de los estados.[1081] En efecto, se suprimió la inamovilidad de los ministros, que había permitido que durante treinta años (1825-1855) pudiéramos hablar de que fue una sola la Suprema Corte, no hubo una solución de continuidad, ya que cuando se producía una vacante ésta era cubierta según el método que la propia ley suprema establecía; esto, a pesar de cambiar de Constitución, inclusive de forma de Estado. Fue con la *Ley Juárez,* del 23 de noviembre de 1855, cuando cerró sus puertas definitivamente esa Corte Suprema y se nombró una nueva planta de ministros de ésta.

Se continuó la discusión del artículo 97 del proyecto, que señalaba la fórmula para rendir juramento por parte de los ministros, el cual fue aprobado sin discusión por 71 votos contra 9, para quedar —en principio— así:

> Los individuos de la suprema corte de justicia, al entrar á ejercer su encargo, prestarán juramento ante el congreso, y en sus recesos ante el consejo de gobierno, en la forma siguiente:
>
> "Juro desempeñar leal y patrióticamente el cargo de magistrado de la suprema corte de justicia, que me ha conferido el pueblo, conforme á la constitucion, y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Union".

Decíamos que se aprobó en principio, lo que sería el artículo 94, pues como señalamos anteriormente, se cambió el "consejo de gobierno" por la "diputación permanente", y luego la "Comisión Permanente"; por otro lado, también se presentó un pequeño lío con eso de la protesta: como dijimos antes, la reforma constitucional del 25 de septiembre de 1873 señaló que ya no era necesario "jurar", sino que bastaba la simple promesa; es decir, "protestar", posteriormente, por ley del 4 de octubre del mismo año, se dispuso que los ministros de la Suprema Corte protestaran guardar y hacer guardar las reformas constitucionales anteriores; no obstante ello, se interpretó correctamente, que la fórmula que los electos ministros de la Suprema Corte tenían que pronunciar era a manera de interrogatorio, ya que se les inquiría: "¿protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de magistrado de la Suprema Corte de Justicia, que os ha conferido el pueblo, conforme á la Constitución, y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?", y según nos informa Eduardo Ruiz,[1082] se le agregaba lo relativo a las adiciones y reformas del 25 de septiembre de 1873. El caso es que nunca se reformó el artículo 94 de la Constitución de 1857.

[1081] Como veremos más adelante, al presidente de la Corte no lo elegían los otros ministros, sino también por elección popular indirecta.

[1082] *Op. cit.* (1902), p. 329.

También fue aprobado el artículo 98 del proyecto por 78 votos contra uno; solamente hubo una petición impertinente del diputado Reyes, que pidió que se suprimiera el precepto porque su contenido ya estaba incluido en tres leyes secundarias; esa moción, por supuesto, no fue aceptada, y pasó como artículo 96 de la carta magna de 1857, que decía: "La ley establecerá y organizará los tribunales de Circuito y de Distrito".

El artículo 96 constitucional se modificó en la antes mencionada reforma del 22 de mayo de 1900, que creó a la Procuraduría General de la República y fijó en el Poder Ejecutivo federal, para quedar:

> Artículo 96. La ley establecerá y organizará los tribunales de Circuito, los juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.
>
> Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo serán nombrados por el Ejecutivo.

De ahí se pasó a analizar el contenido del artículo 99 del proyecto, que establecía la competencia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, a través de nueve fracciones. El numeral transitó como artículo 97 de la Constitución Federal, aunque con variaciones en su contenido, como veremos a continuación. Las cuatro primeras fracciones fueron aprobadas sin mayor problema; estas decían:

> 1º. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales:
>
> 2ª. De las que se deduzcan [versen] del derecho marítimo:
>
> 3ª. De aquellas en que la Federacion fuere parte:
>
> 4ª. De las que se susciten entre dos ó mas Estados:

La fracción primera fue cambiada por la reforma del 29 de mayo de 1884,[1083] para quedar:

> I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorio de la Baja California.[1084]

[1083] Ello como resultado de la anterior reforma constitucional; es decir, la del 14 de diciembre de 1883, que federalizó las materias minera, mercantil y bancaria.

[1084] Aquí hubo un error de técnica jurídica, como señaló Eduardo Ruiz (*op. cit.,* ed. 1902, p. 333), ya que no comprendía a nuevos territorios como de hecho surgieron Nayarit y Quintana Roo.

La fracción quinta, que decía: "De las que se susciten entre un Estado y uno ó mas vecinos de otro, cuando el Estado sea la parte actora", fue retirada en ese momento, hasta el 27 de noviembre de 1856, en que la comisión insistió, y finalmente fue aprobada por 76 votos contra seis. Se le suprimieran las palabras "de otro".

La fracción sexta, que señalaba: "De las que versen entre ciudadanos de diferentes Estados", fue duramente atacada por los diputados Cerqueda, Barrera, Aranda, Mariscal y Jáquez, alegando que el precepto propuesto obligaría a enormes desplazamientos a los litigantes para llegar a los tribunales federales, incluso todos tendrían que acabar en la capital de la República, sede de la Suprema Corte, y que los asuntos que se situaban en el supuesto legal eran muchos, por lo que la fracción fue rechazada por 75 votos contra cuatro,[1085] pero hasta la sesión del 27 de octubre, ya que por razones de tiempo se tuvo que cortar la discusión el día 24; el 25 no hubo sesión por falta de quórum ("falta de número" decían entonces), el 26 fue domingo y el lunes 27 se terminó de debatir y votar.

La fracción séptima decía: "De las que versen entre ciudadanos de un mismo Estado por concesiones de diversos Estados". Esta redacción llevó, con razón, al diputado Eulogio Barrera a pedir explicaciones a la comisión, lo que fue atendido por León Guzmán, quien señaló: "cuando varios Estados hagan concesiones que den lugar á litigios, los tribunales mas imparciales son los de la federación. Las concesiones pueden ser de tierras, de caminos, &c.". A lo que añadió García Granados que no entendía, y estaba en lo correcto; a pesar de ello, la fracción se aprobó por 49 votos contra 30; sin embargo, como en otros casos, no pasó al texto constitucional definitivo.

La fracción octava, que decía: "de las que se originen á consecuencia de los tratados que se hicieren por las autoridades del poder federal" dio lugar a una larguísima discusión, que se llevó prácticamente toda la sesión del día 27, para cuestiones más bien intrascendentes, propiamente semánticas, para que finalmente no se aprobara y se regresara a la comisión, la cual la volvió a presentar el 25 de noviembre de 1856 en este tenor: "De las del órden civil ó criminal que se susciten á consecuencia de los tratados celebrados con las potencias estrangeras", misma que fue aprobada por unanimidad después de una breve explicación de José María Mata. En la reunión del 28 de octubre de 1856 fue aprobada por 70 votos contra 7 y sin discusión la fracción novena, que decía: "De los casos concernientes á los agentes diplomáticos y cónsules".

[1085] Parecían profetas de lo que iba a suceder en nuestro país en los años por venir con el llamado "amparo judicial" o "amparo casación".

Acto continuo, se resolvieron los artículos 100 y 101 del proyecto, relativos a la manera como se repartirían los tribunales federales la mencionada competencia. El primero decía:

> Corresponde á la suprema corte de justicia desde la primera instancia: el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado a otro; de aquellas en que la Union fuere parte; de las que se refieran á los tratados celebrados por la autoridad federal, y de las que intenten los embajadores y agentes diplomáticos de las naciones extranjeras. En los demás casos comprendidos en el artículo anterior, la suprema corte de justicia será tribunal de apelacion, o bien de ultima instancia, conforme a la graduacion que haga la ley, de las atribuciones de los tribunales de circuito y distrito.

Relata Zarco[1086] que el artículo se dividió en cinco partes para su análisis y aprobación, y prácticamente sin discusión se aprobaron todas; sin embargo, en el texto promulgado apareció dividido en dos, correspondiente a los artículos 98 y 100 de la ley suprema de 1857, ya que se vio más conveniente intercalar el 101 del proyecto, como veremos a continuación, en este tenor:

> Art. 98. Corresponde á la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro y de aquellas en que la Union fuere parte.
>
> Art. 100. En los demás casos comprendidos en el artº 97, la Suprema Corte de Justicia será tribunal de apelación, ó bien de última instancia conforme a la graduacion que haga la ley de las atribuciones de los tribunales de Circuito y de Distrito.

Por su parte, el artículo 101 del proyecto señalaba:

> Corresponde también á la suprema corte de justicia, dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federacion, y entre estos y los demas Estados, y las que se promuevan entre los de un Estado y los de otro.

El texto fue aprobado sin discusión, pasando tal cual como artículo 99 de la ley suprema de 1857.

Dada la importancia del tema, lo tocante al juicio de amparo lo analizaremos en un capítulo posterior.

Por último, tenemos que mencionar que a finales de noviembre de 1856, cuando se revisaban diversas propuestas que se habían regresado a la comisión para que las replanteara, concretamente el día 24 de ese mes,

[1086] *Op. cit.*, V. II, p. 497.

recordaremos cómo el diputado Marcelino Castañeda había presentado dos propuestas, una referente a la fracción XXIX del artículo 72 constitucional, y otra, la que vino a constituir el artículo 95 de la ley suprema; ambas fueron discutidas y aprobadas en la sesión del día siguiente, 25, para quedar, esta última, en los siguientes términos:

> El cargo de individuo de la Suprema Corte de Justicia solo es renunciable por causa grave calificada por el Congreso ante quien se presentará la renuncia. En los recesos de éste la calificacion se hará por la diputacion permanente.

## VII. Entidades federativas

En el proyecto, el título sexto del mismo se dedicaba a los estados de la Federación, correspondiendo a los artículos 110 a 113 del mismo. Este apartado transitó como título quinto de la Constitución Federal de 1857, y estaba integrado por los artículos 109 a 116.

El artículo 110 del proyecto señalaba: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular", el cual fue aprobado sin discusión y por unanimidad, y pasó como artículo 109 constitucional.

En la reforma constitucional del 5 de mayo de 1878, que como se recordará, permitía la reelección no inmediata del presidente de la República, también se reformó el artículo 109, y se le añadió un párrafo, para permitir lo mismo tratándose de los gobernadores de los estados. Lo propio sucedió en la reforma del 21 de octubre de 1887, que autorizó la reelección para el periodo inmediato, pero solo por una vez; la situación se replicó para los estados. En la reforma constitucional del 20 de diciembre de 1890 se quitó el último obstáculo, tratándose del titular del Ejecutivo Federal, y volvió al texto original de 1857, y por rebote también a los gobernadores de los estados. Por último, ya lo dijimos, en reforma del 7 de noviembre de 1911 se volvió a prohibir la reelección del presidente y del vicepresidente, junto con la de los gobernadores de los estados, al modificarse los artículos 78 y 109 de la ley fundamental.

El artículo 111 del proyecto señalaba: "Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otros Estados á la autoridad que los reclame". Después de una discusión barroca de contenido más retórico que efectivo, se aprobó por 74 votos contra 7, y pasó como artículo 113 de la ley suprema de 1857.

Para concluir la jornada parlamentaria del 5 de noviembre se comenzó a debatir el artículo 112 del proyecto, referente a las prohibiciones a los es-

tados; el numeral se integraba con seis fracciones, por lo cual la discusión se dividió en seis partes.

La primera fracción decía: "Ningun Estado podrá. 1º Establecer sin el consentimiento del congreso de la Union, derechos de tonelaje, ni otro alguno de puerto, ni imponer contribuciones ó derechos sobre importaciones ó exportaciones". Guillermo Prieto, quien había sido secretario de Hacienda, e inclusive escribió unas *Lecciones elementales de economía política* (1871), así como había intervenido en la discusión de temas fiscales, manifestó su preocupación de que tal disposición podría destruir los recursos de los estados, y que no se precisaba si también afectaba a otros impuestos en el tráfico interior. Mata le contestó; Prieto no se dio por satisfecho. Moreno expresó su temor de que ese precepto afectara al comercio interior; Mata lo negó. Así, después de otras breves intervenciones, se aprobó la fracción por 71 votos contra ocho. Quedó como fracción primera del artículo 112 constitucional, cuyo inicio se modificó, para decir: "Tampoco [los estados] pueden sin consentimiento del Congreso de la Union". Esto último modificaba el sentido del proyecto, que establecía, como insistiremos más adelante, dos tipos de prohibiciones: absolutas y relativas.

La segunda fracción apuntaba: "[no] Tener en ningún tiempo tropa permanente, ni buques de guerra, sin consentimiento del congreso de la Union", y se aprobó por unanimidad y sin discusión; sin embargo, en el texto constitucional promulgado, la fracción II del artículo 112 decía: "[no] Tener en ningún tiempo tropa permanente, ni buques de guerra"; o sea, la Comisión de Estilo le quitó la última parte, que resultaba redundante, ya que el artículo, como señalamos antes, iniciaba señalando la posibilidad de que los estados ejercieran esas facultades con el consentimiento del Congreso federal.

Con ello se concluyó la sesión del 5 de noviembre, y la del día siguiente se inició debatiendo la fracción tercera, que prohibía "Hacer la guerra por sí á alguna potencia extranjera, excepto en el caso de invasión ó de peligro inminente, que no admita demora. En estos casos dará cuenta inmediatamente al presidente de la República". La fracción fue aprobada sin discusión y por unanimidad, trascendiendo como fracción III del artículo 112 constitucional, lo cual quedaba un tanto inconsecuente con el inicio del texto promulgado antes mencionado: ¿cómo iba a pedir permiso un estado al Congreso de la Unión para repeler una invasión de una potencia extranjera o en caso de *peligro inminente*? Si el peligro era "inminente" y se tenía que pedir previamente el permiso, seguramente el peligro dejaba de ser inminente y pasaba a ser real y efectivo, y probablemente ya no había nada que hacer.

Inmediatamente se continuó con la fracción cuarta, que prohibía "Celebrar alianza, tratado ó coalición con otro Estado (entidad federativa, no Estado-nación), ni con potencias extranjeras". Al respecto, Zarco sintetizó la discusión;[1087] señaló que la propuesta de fracción había sido impugnada por Ruiz y Félix Romero y sostenida por Olvera, Aranda y Guzmán, y alegó que había casos excepcionales en que los estados tenían que unir sus esfuerzos en defensa de las instituciones y en la frontera para tener que reprimir las incursiones de los bárbaros, que esto último no implicaba una coalición con fines políticos. Finalmente, se votó y se aprobó por 51 votos contra 28; sin embargo, el diputado zacatecano Basilio Pérez Gallardo propuso una adición exceptuando a las coaliciones entre estados fronterizos para la defensa de los bárbaros; de esta manera, el inicio del artículo 111 constitucional quedó:

> Los Estados no pueden en ningún caso:
> I. Celebrar alianza tratado ó coalicion con otro Estado, ni con potencias estrangeras. Esceptúandose la colacion que pueden celebrar los Estados fronterizos para la guerra ofensiva ó defensiva contra los bárbaros.

Como se habrá podido observar, estamos en presencia de otro artículo constitucional, el 111, que se diferencia del 112 (que era el que recogió las tres primeras fracciones del correspondiente numeral del proyecto). El numeral 111 establecía prohibiciones absolutas: "no puede en ningún caso", mientras que el 112 señalaba prohibiciones relativas; es decir, que se podían salvar con autorización del Congreso.

Se prosiguió con la fracción quinta del artículo 112 del proyecto, que no permitía "Espedir patentes de corso ni de represalia"; el numeral fue aprobado sin discusión y por unanimidad, y pasó como fracción segunda del artículo 111 constitucional, o sea, de prohibición absoluta.

Luego vino la fracción sexta del mismo artículo del proyecto, que impedía a los estados "Acuñar moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado". Sobre el particular, informa Zarco:[1088] "Esta fraccion dio lugar á un larguísimo debate, que fue sin duda uno de los mas insignificantes que han ocupado la atención de la asamblea", para ser finalmente aprobada por 64 votos contra 15, y pasó como fracción tercera del propio artículo 111 constitucional. En la reforma constitucional del 1 de mayo de 1896 se modificó esta tercera

[1087] Apuntó Zarco: "Esperamos que en esta vez nuestros lectores en lugar de llevarnos á mal, nos agradezcan que les hagamos gracia de los estractos de todos los dicursos" (vol. II, p. 524), y tenía razón.
[1088] *Op. cit.,* vol. II, p. 523.

fracción para agregarle "estampillas", después de papel moneda y antes de papel sellado.

En esa misma reforma se añadieron tres fracciones:

> IV. Gravar el tránsito de personas ó cosas que atraviesen su territorio.
>
> V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada á su territorio, ni la salida de él, á ninguna mercancía nacional ó extranjera.
>
> VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales ó extranjeros, con impuestos ó derechos cuya exacción, se efectúe por aduanas locales, requiera inspección ó registro de bultos ó exija documentación que acompañe á la mercancía.
>
> VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos ó requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales ó extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto á la producción similar de la localidad, ó ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

Ello se debía al tema de la prohibición de las alcabalas, que veremos más adelante.

En reforma del 18 de diciembre de 1902 se adicionó a este precepto una fracción VIII, que prohibía de manera tajante

> Emitir títulos de Deuda Pública, pagaderos en moneda extranjera ó fuera del Territorio Nacional; contratar directa ó indirectamente préstamos con Gobiernos extranjeros, ó contraer obligaciones á favor de Sociedades ó particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos ó bonos al portador transmisibles por endoso.

Regresando a la reunión del 6 de noviembre de 1856, señalaremos que en ésta se aprobó el artículo 113 del proyecto, que decía: "Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán á efecto esos arreglos sin la aprobacion del congreso de la Union", no sin que el diputado Ignacio Reyes señalara que era tratar como menores a los estados exigiéndose la aprobación del Congreso de la Unión, sin que trascendiera la observación. Pasó como artículo 110 de la Constitución Federal de 1857.

Ahora vamos a ver cómo los tres primeros artículos —114, 115 y 116— del título séptimo del proyecto "Prevenciones generales" pasaron como los tres últimos —curiosamente, correspondió a los numerales 114, 115 y 116— del título quinto, correspondiente a los estados de la Federación.

El artículo 114 del proyecto, que decía: "Los agentes de la Federacion, para publicar y hacer cumplir las leyes federales, son los tribunales de circui-

to y de distrito". La consideración del mismo fue lo que abrió la sesión del 7 de noviembre de 1856. El primero en hacer el uso de la voz fue el diputado jalisciense Albino Aranda, para señalar que el artículo era contrario a la independencia del Poder Judicial, pues daba a los jueces, facultades administrativas y los sujetaba a la influencia del gobierno.

A continuación, Ponciano Arriaga tomó la tribuna y comenzó señalando que aunque varios diputados le habían dicho en privado que votarían en contra de lo propuesto, tenía el deber de defenderlo (recordemos que era el presidente de la comisión de Constitución, redactora del proyecto). Esgrimió tres razones: "salvar la independencia de las autoridades de los Estados, comprometida ántes por la falta de una administracion pública de la federación". Además, aunque la Constitución de 1824 no autorizaba que los gobernadores publicaran las leyes federales, así se hizo ante el vacío normativo; sin embargo, "los gobernadores las publicaban, las obedecían, las aplicaban ó dejaban de hacerlo, según lo creían conveniente". Por otro lado, los tribunales son a veces ramas del Poder Ejecutivo, y a veces, cuando interpretan las leyes, ejercen una función legislativa. Finalmente, lo que se quería era que las leyes federales no quedaran a merced de los poderes de los estados.

José Antonio Gamboa señaló que "está persuadido de que es contrario á la paz pública y al órden interior de los Estados, que los gobernadores sean agentes de la federacion". Por su parte, José María Mata apuntó que el mayor inconveniente para que los gobernadores se conviertan en agentes de la Federación consistía en que quedaban sujetos a dos responsabilidades, entre las que tiene que vacilar, con perjuicio del interés público.

Espiridión Moreno dijo que el texto propuesto aumentaba las dificultades en vez de disminuirlas, y que la comisión trataba de establecer tres poderes ejecutivos: el federal, los de los estados y el que han de ejercer los jueces, por lo que proponía que los gobernadores siguieran siendo los agentes de la Federación en los estados respectivos. Ruiz expresó que no encontraba dificultad en que los gobernadores publicaran las leyes federales, mientras que darles esta atribución a los jueces importaba otorgarles facultades muy distintas a la naturaleza del cargo.

Se sometió el asunto a votación, y se perdió por 59 votos contra 20, pero antes de regresarlo a la comisión, Marcelino Castañeda, creyendo que la votación expresaba el indudable sentir del Congreso, proponía inmediatamente que el artículo estableciera que los gobernadores fueran los agentes de la Federación para publicar y hacer cumplir las leyes; pidió la dispensa del trámite, y la asamblea se lo concedió. A partir de ese momento comenzó un largo y tedioso debate, en que se repetían los argumentos antes esgrimi-

dos, y se tuvo que concluir la sesión parlamentaria por razón de la hora. El 8 de noviembre no hubo sesión por falta de quórum; el día 10 se aprobó la Comisión de Estilo que ya hemos relatado, y el 11 se continuó con el debate anterior; finalmente, le pidieron a Castañeda que concretara su propuesta, lo cual hizo en estos términos: "Los gobernadores de los Estados están obligados á publicar y hacer cumplir las leyes federales", y sin más discusión se sometió a votación, y fue aprobada por 55 votos contra 24, pasando como artículo 114 de la Constitución de 1857.[1089]

Acto continuo se sometió a la consideración del pleno el artículo 115 del proyecto, que rezaba:

> En cada Estado de la Federacion se dará antera fé y crédito á los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos.

Sin discusión y por unanimidad fue aprobado, y pasó como artículo 115 de la ley suprema de 1857.

También se aprobó sin discusión, aunque por mayoría de 64 votos contra 15, el artículo 116 del proyecto, que postulaba:

> Los poderes de la Union tienen el debar de proteger á los Estados contra toda invasion ó violencia esterior. En caso de sublebacion ó trastorno interior, les prestarán igual proteccion, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado ó por el ejecutivo, si aquella no estuviera reunida.

El artículo pasó como artículo 116 de la carta magna, con lo cual se cerraba el título quinto del texto constitucional.

## VIII. La Ley Electoral

Como se recordará, la convocatoria para el Congreso Constituyente, fechada en Cuernavaca el 17 de octubre de 1855, señalaba en su artículo 69 que el Congreso no podría ocuparse absolutamente de otro asunto que

[1089] Este asunto lo resolvió de fondo la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, al señalar en el artículo 71 constitucional, que el Ejecutivo, una vez aprobada una nueva ley, la publicara inmediatamente, aunque se dejó lo prescrito en el artículo 114 constitucional. El 20 de agosto de 1867 el *Diario Oficial del Gobierno Supremo de la República* publicó la Circular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación, donde señalaba que las leyes y demás disposiciones de las autoridades federales eran obligatorias por el hecho de publicarse en el propio *Diario*.

no fuera la formación de la Constitución y las leyes orgánicas (hoy diríamos reglamentarias) que se citen en ella, la revisión de los actos del último gobierno dictatorial de Antonio López de Santa Anna y la ratificación o rectificación de las disposiciones generales del gobierno provisional y luego sustituto emanado de la Revolución de Ayutla.

De la lectura de la *Historia del Congreso Extraordinario* de Francisco Zarco hemos visto cómo los diputados fueron cumpliendo estas atribuciones metaconstitucionales, y discutían algunos proyectos de esas leyes orgánicas, como lo eran la de Libertad de Imprenta, de la Guardia Nacional o la que arreglaba el fuero de guerra, que nunca fueron aprobadas; sin embargo, hubo una que sí lo fue, y era trascendente: la *Ley Orgánica Electoral*, aprobada el 3 de febrero de 1857, y promulgada el 12 del mismo mes de febrero de 1857, por la simple y sencilla razón de que el texto fundamental delegaba muchas cuestiones de esta materia en la correspondiente ley ordinaria, y hubiera sido imposible llevar a cabo elecciones para integrar los poderes federal. Fue, pues, éste el único ordenamiento secundario u orgánico aprobado por el Constituyente. A la vista de este ordenamiento en nuestros días, nos parecería verdaderamente antidemocrático y fuera de razón. Veamos brevemente su contenido.

Los Ejecutivos locales dividirían sus entidades en distritos electorales, que se componían de 40,000 habitantes[1090] o fracción mayor a 20,000; los ayuntamientos dividirían sus municipios en secciones, compuesta cada una con 500 habitantes, de todo sexo y edad, o más de 251, de donde saldría un elector; para este efecto, los mismos municipios encargarían a un comisionado que empadronarían y credencializarían a los ciudadanos.

A las nueve de mañana del día de la elección, el último domingo de junio, con al menos 7 votantes, se elegiría la mesa integrada con un presidente, dos secretarios y dos escrutadores; se procedería a nombrar al elector:[1091] se le entregarían sus boletas a los votantes y, extrañamente, para nosotros en la actualidad, el secretario tenía que preguntar "en voz baja" si era el que aparecía en la boleta por quien deseaba votar; en caso afirmativo, la depositaba en la urna; al término de la elección, uno de los secretarios contaría los votos, y el presidente declararía quién era el elector, o sea, la persona que más votos tuviera, y en caso de empate lo decidiría la suerte.

[1090] Recordemos que por reforma constitucional del 18 de diciembre de 1901 se aumentó el número de habitantes necesarios para erigir un distrito electoral a sesenta mil, o fracción superior a veinte mil (en este último punto no se modificó la cantidad).

[1091] Tenía que ser ciudadano mexicano, residir en la sección, pertenecer al estado seglar y no ejercer mando político ni jurisdiccional en la sección.

En la cabecera del distrito electoral se reunirían los electores; para ello, el jueves anterior a la elección de distrito se presentarían con la primera autoridad política, quien inscribiría en un libro las actas de nombramiento de estos mismos; al día siguiente, bajo la presidencia de la misma autoridad política, nombrarían la mesa respectiva, integrada por un presidente, dos escrutadores y un secretario, y calificarían sus propias elecciones, a través de comisiones revisoras; de esta manera se integraba la junta electoral de distrito. El día que debía verificarse la elección de distrito, o sea, el segundo domingo de julio, se nombraría un diputado propietario y otro suplente, por escrutinio secreto y por cédulas; se requería de mayoría absoluta, y si esta no se consiguiera en la primera vuelta, se repetiría cuantas veces fuera necesario hasta alcanzarse. Si una misma persona fuera electa por dos o más distritos, se preferiría donde era vecino, si no era de ninguno, por donde fuera originario, y si tampoco fuera el caso, por el azar, y los suplentes debían cubrir la faltas de propietario o propietarios, en donde, por tal circunstancia, se hubieran quedado sin propietario o propietarios.

Si fuera el caso, al día siguiente, lunes, los mismos electores elegirían presidente de la República, igualmente en escrutinio secreto y por cédulas. A continuación se elegiría al presidente de la Suprema Corte de Justicia. En ambos casos se requería la mayoría absoluta de los distritos electorales, y a falta de ella, el Congreso de la Unión decidiría, votando por diputaciones. Al día siguiente, martes, también si fuera el caso, las mismas juntas electorales distritales sufragarían por los diez ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general de la Suprema Corte de Justicia; la antigüedad la determinaría el orden de la elección; igualmente, se requeriría mayoría absoluta; en caso contrario, el Congreso de la Unión decidiría entre los que obtuvieron más sufragios, votando igualmente por diputaciones (o sea, un voto por entidad federativa).

La primera elección se tendría que llevar a cabo en 1857. El Congreso de la Unión debía instalarse el 16 de septiembre. El presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y los integrantes de la Suprema Corte de Justicia tomarían posesión el 1o. de diciembre del mismo año.

En esta Ley Electoral también se daban reglas generales para la instalación de los poderes locales.

## Capítulo vigésimo

# GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y ÚLTIMOS PRECEPTOS

### I. Introducción

Entendemos por "garantías constitucionales", siguiendo a Héctor Fix-Zamudio,[1092] el conjunto de medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando éste ha sido desconocido o violado por los propios titulares de los órganos de poder. Tratándose de la Constitución Federal de 1857, encontramos dos: el juicio de amparo y el juicio político de responsabilidad, de los cuales estudiaremos a continuación su adopción por el Constituyente de 1856-1857.

### II. El juicio de amparo

Consideramos oportuno no volver sobre los antecedentes del juicio de amparo mexicano; ahora solo queremos destacar la importancia de esta fundamental institución procesal, honra y prez del sistema jurídico mexicano, que fue una de las "joyas de la corona" de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857.

Hemos dicho en otra oportunidad que la Constitución de 1857 fue la prueba de fuego de nuestro juicio de amparo, ya que si bien fue introducido a nivel federal en 1847 con el *Acta de Reformas* y a nivel estatal en Yucatán, seis años antes, no menos cierto es que si no lo hubiera retomado la ley fundamental de 1857, sencillamente, así lo creemos, no hubiera trascendido a nuestra historia jurídica.

[1092] Son muchos los trabajos de este distinguido jurista mexicano, pero para citar solo uno de los más caracterizados: *Estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano,* México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 12.

En el artículo 102 del proyecto de Constitución se proponía:

> Toda controversia que se suscite por leyes ó actos de cualquier autoridad que violaren las garantías individuales, ó de la Federacion que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados, ó de estos cuando invadan la esfera de la autoridad federal, se resuelve, á peticion de la parte agraviada, por medio de una sentencia y de procedimientos y formas del órden jurídico, ya por los tribunales de la Federacion exclusivamente, ya por estos juntamente con los de los Estados, segun los diferentes casos que establezca la ley orgánica; pero siempre de manera que la sentencia no se ocupe sino de individuos particulares que la motivare. y se limite á protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que se verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto. En todos estos casos los tribunales de la Federacion procederán con la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito respectivo, cuyo jurado calificará el hecho de la manera que disponga la ley orgánica. Exceptuándose solamente las diferencias propiamente contenciosas en que puede ser parte para litigar los derechos civiles un Estado contra otro de la Federacion, ó esta contra alguno de aquellos, en los que fallará la suprema corte federal segun los procedimientos del órden comun.

Por supuesto, de haberse aprobado tal cual este artículo hubiera sido la mejor garantía del fracaso de nuestro juicio de amparo; sin embargo, el tema que les preocupó a los constituyentes de 1856-1857 fue otra cosa: la división de poderes. Veamos cómo fue esto; para ello, tenemos que señalar previamente que la misma comisión dividió en tres partes este artículo; la primera iba del principio hasta las palabras "que la motivare".

Eulogio Barrera fue el primero en "abrir fuego" al plantear tres objeciones: ¿cómo los tribunales federales pueden conocer de impugnaciones de autoridades inferiores, como lo puede ser un alcalde?, ¿cómo se pueden unir los tribunales federales con los locales para conocer un mismo asunto?, ¿cómo una sentencia puede contener alguna aclaración, explicación o decisión sobre la ley que da origen al juicio?

Ignacio Ramírez, el Nigromante, comenzó señalando que el sistema propuesto por la comisión era verdaderamente absurdo: se pretendía que los tribunales tuvieran la facultad de derogar parcialmente las leyes y revocar las órdenes de las demás autoridades, "lo cual es contrario á todo principio de jurisprudencia". Arriaga le respondió, e invocó la autoridad "del eminente escritor, cuyas doctrinas han servido de guía al combinar este

sistema", el cual no era otro que Alexis de Tocqueville y su inmortal obra *La democracia en América*;[1093] señaló:

> Se quiere que las leyes absurdas, que las leyes atentatorias sucumban parcialmente, paulatinamente, ante fallos de los tribunales, y no con estrépito, ni con escándalo en un palenque abierto á luchas funestas entre la soberanía de los Estados y la soberanía de la federacion.
>
> La práctica demuestra que las excepciones de ley no se conceden solo por los legisladores, sino tambien por los jueces, y aun por las autoridades del órden administrativo…
>
> Las garantías individuales, como aseguradas por la constitución, deben ser respetadas por todas las autoridades del país, los ataques que se dén á tales garantías, son ataques á la Constitucion, y de ellos deben conocer los tribunales federales.
>
> …
>
> Si México no adopta este sistema tiene que renunciar á la forma federal, porque ella es imposible si se vuelve á lo que ántes se practicaba, es decir, que las leyes de los Estados sean anuladas por el congreso, y las del congreso por las legislaturas. Esto no engendra mas que conflictos y dificultades que conducen a la anarquía. Ninguno de estos inconvenientes hay en que la ley mala sucumba parcialmente, de una manera lenta por medio de fallos judiciales.

Albino Aranda expresó estar de acuerdo con las ideas capitales del artículo propuesto, pero que se oponía a la intervención que se le daba a los tribunales de los estados.

El Nigromante volvió a la cargada, al señalar:

> La cuestion que hay que dilucidar es esta: ¿quién puede reprimir los desmanes del poder legislativo? ¿Ha de haber una soberanía sobre otra soberanía?. La cuestion no es nueva, en todas partes se ha tratado de restringir el poder de los cuerpos legislativos, y cuantos ensayos se han hecho han sido ineficaces, aunque mas francos y no solapados como el que consulta la comision. Estos ensayos han consistido en criar lo que se ha llamado *poder conservador*. Si este poder, sea cual fuere su organización cuenta con la fuerza, se sobrepondrá al congreso, y si no, habrá luchas interminables entre los poderes públicos y pronunciamientos y todo lo que ha querido evitar la comision.
>
> La derogación parcial de las leyes es un absurdo, y conviene mucho mas que la derogación sea franca y terminante.

[1093] Existe una edición contemporánea fácilmente localizable: 2a. ed., prefacio, notas y bibliografía de J. P. Mayer, introd. de Enrique González Pedrero, trad. Luis R. Cuéllar, México, FCE, 1963, 751 pp.

> … el mundo está convencido de que es imposible hallar ese poder conservador, y la teoría del sistema representativo; esto porque las asambleas legislativas, derivándose del pueblo; no tengan mas responsabilidad que la de opinion. Por esto es por lo que para conocer esa opinion, en los países libres no tienen trabas la imprenta y el derecho de reunion.
>
> …
>
> Cuando se dén leyes malas, los ciudadanos por medio del derecho de petición y de la prensa, deben dirigirse al legislador.

El diputado Mata recordó que el medio propuesto no era un invento de la comisión ni una idea nueva en México, ya que el artículo 25 del Acta de Reformas disponía que los tribunales de la Federación ampararían a los habitantes de la República en el ejercicio de los derechos que concedía la Constitución contra todo ataque de los poderes federales o de los estados, limitándose a impartir protección en caso particular, sin hacer declaración respecto a la ley o acto que lo motivare. Con ello terminó la sesión del 28 de octubre de 1856.

En la reunión del día siguiente comenzó haciendo uso de la palabra el diputado Jesús Anaya Hermosillo, quien señaló que darle al Poder Judicial la injerencia en los actos de todas las demás autoridades contrariaba el principio de la división de poderes se iba a destruir la independencia de los poderes, que era indispensable para que subsista la libertad; que el Poder Judicial jamás había dado pruebas de patriotismo, de justicia ni de energía, y que no podía merecer la confianza ilimitada de los pueblos; que contra el Poder Legislativo no hay más recurso que el de la opinión [pública], y que apelar a otras autoridades solo conducía a anular la representación nacional.

Siguió Espiridión Moreno, quien afirmó que no podían negarse algunos abusos del Poder Judicial, pero que ello no debía hacer que se omitieran disposiciones correctas, que el mismo Poder no iba a legislar, sino a salvar a la Constitución y a las garantías individuales; era evidente que los congresos podían excederse de sus facultades; por ello era necesario que en estos casos el ciudadano contara con una manera pacífica en que se garantizaran sus derechos conculcados. Terminó señalando que se tenía que aprobar el artículo propuesto y para todo caso mejorar su redacción. Albido Aranda también habló a favor del proyecto. Melchor Ocampo no solo se manifestó a favor del sistema propuesto, sino que aportó una nueva redacción del artículo en estudio, redacción que aceptó la Comisión de Constitución, que le dio algunos pequeños retoques, de lo cual resultaron tres artículos:

> 100. Los tribunales de la federacion resolverán toda controversia que se suscite: 1° por leyes ó actos de cualquier autoridad que violaren las garantías

individuales; 2º por leyes ó actos de autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados; 3º por leyes ó actos de autoridad de estos que invadan la autoridad federal.

101. Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán á peticion de la parte agraviada y se decidirán por medio de una sentencia y de procedimientos y formas del órden jurídico determinados por una ley orgánica. La sentencia será siempre tal que no se ocupe sino de individuos particulares y se limita á protegerlos y ampararlos en el caso especial, sobre que versa el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare.

102. En todos los casos de que hablan los dos artículos anteriores se procederá con la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito á que corresponda la parte actora. Este jurado se formará y calificará el hecho de la manera que disponga la ley orgánica.

Con ello se concluyó la jornada parlamentaria del 29 de octubre y se continuó el debate al día siguiente. El artículo 100, después de un breve intercambio de ideas entre los diputados Díaz González y Moreno, se aprobó por 46 votos contra 36, y pasó como artículo 101 constitucional, y el numeral 101 se aprobó sin discusión por 49 votos contra 30, y transitó como artículo 102 de la ley suprema de 1857. El problema se suscitó con el artículo 102, como era de esperarse.

En efecto, para el jurista contemporáneo suena extraño, por decir lo menos, que cuestiones eminentemente técnico-jurídicas sean resueltas por un colectivo integrado por personas ajenas a la profesión jurídica; sin embargo, la clave para entender ello nos la da el propio Melchor Ocampo cuando señaló que tal sistema establecía "la apelacion al soberano, es decir, á la conciencia que es el único legislador". Dicho en otras palabras: todos los reparos que vimos en el sistema de control judicial de la constitucionalidad de las leyes del día anterior, básicamente consistían en que se consideraba que atentaba contra los principios de división de poderes y de representatividad; señaló, además: "El jurado es la apelación al soberano contra el mismo soberano, asemejándose á la que se conoce en la curia contra el papa mal informado, el papa bien informado". Ello significaba que las decisiones de una asamblea legislativa solo podrían ser revocadas por la soberanía popular, que se manifestaba a través de la "opinión pública"; por lo tanto, había que acudir a dicha "opinión" para desentrañar el sentido de la soberanía popular, y el camino indicado para conocer esa "opinión" era el jurado popular, representante genuino de la soberanía.

Para esto, Isidoro Olvera propuso que el juicio constitucional que se estaba reglamentando, en vez de ser resuelto por un jurado compuesto de ve-

cinos del distrito a que correspondiera la parte actora, lo hiciera un jurado nacional; después de algunos puntos de vista discordantes, León Guzmán propuso que el jurado estuviera integrado por vecinos del distrito en que se promoviera el juicio, lo cual fue aceptado por la asamblea, y finalmente se aprobó el artículo propuesto por 56 votos contra 27.

Aquí llegamos a uno de esos momentos increíbles, de nuestra alucinante historia constitucional: hemos visto cómo se aprobó lo que tendría que ser el artículo 103 de la ley fundamental de 1857, que establecía el jurado en los juicios de amparo; sin embargo, en el texto promulgado no apareció tal precepto, ¿qué pasó?: parece que fue otra "travesura" de la unipersonal Comisión de Estilo, como ya había habido otras del mismo jaez.

Jorge Madrazo se ha ocupado cuidadosamente de esta efeméride.[1094] Como se recordará, el 16 de agosto de 1856, el Congreso Constituyente acordó crear una Comisión de Estilo, integrada por Melchor Ocampo, León Guzmán y Joaquín Ruiz,[1095] que como confesó León Guzmán, en la sesión del 31 de enero de 1857, finalmente quedó con un solo integrante, el propio Guzmán, quien dijo que "presenta, como único individuo de la comision de estilo, la minuta de la Constitucion", misma que después de un breve debate se aprobó, "oyéndose en las galerías estrepitosos aplausos y gritos de: Viva la Constitucion! Viva el congreso!", como relata Zarco.

Por lo tanto, se le debe a don León Guzmán que nuestro juicio de amparo no cargara con una institución tan poco propia para un juicio constitucional, como lo era el jurado; quizá si hubiera quedado, nuestra máxima institución procesal no hubiera sobrevivido.

## III. El juicio político y el desafuero

Así llegamos al título cuarto de la Constitución de 1857, correspondiente al título quinto del proyecto (recordemos que el título cuarto del proyecto correspondía al "consejo de gobierno", que pasó como "diputación permanente", y luego "comisión permanente", integrando el párrafo cuarto, sección primera del título tercero de la Constitución) que en proyecto fue denominado "Del juicio político", y en la Constitución, con mejor técnica jurídica, lo designaron como "De la responsabilidad de los funcionarios públicos".

1094 *Cfr.* "Apuntes para un estudio de la vida y obra de León Guzmán", *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano,* México, UNAM, 1981, pp. 635-654.

1095 Ocampo presentó su renuncia, la cual nunca fue aceptada, y Ruiz no se presentó a los trabajos de dicha "comisión unipersonal", por eso fue un esfuerzo personal de Guzmán.

Como se recordará, en la Constitución de 1824 no había una idea clara de lo que era el "juicio político" ni la inmunidad constitucional (luego llamado "fuero constitucional"), y la forma de retirarla. En esta ocasión vamos a ver una mayor precisión legal. Si leemos los cinco artículos del título quinto del proyecto (105 a 109), veremos que se trata de los elementos fundamentales del juicio político; sin embargo, en el artículo 122 del proyecto encontraremos la inmunidad constitucional de ciertos altos funcionarios. Como analizaremos a continuación, en el texto definitivo de la ley suprema, los artículos 103 y 104 trataban lo relativo a esa inmunidad, y los artículos 105 a 108, del juicio político. Veamos cómo fue esto.

El artículo 105 del proyecto señalaba:

> Están sujetos al juicio político por cualquier falta ó abuso cometido en el ejercicio de su encargo: los secretarios del despacho, los individuos de la suprema corte de justicia, los jueces de circuito y distrito, y los demas funcionarios públicos de la Federacion, cuyo nombramiento sea popular. El presidente de la República está sujeto al mismo juicio por los propios delitos y por otros graves del órden comun.

La propuesta se empezó a debatir en la sesión del 31 de octubre de 1856. El primero en hacer uso de la palabra fue el diputado Cerqueda, para oponerse a que los jueces de distrito y de circuito fueran sujetos de juicio político, Mata le respondió, Cerqueda insistió y Mata replicó.

Melchor Ocampo hizo dos señalamientos: que no debe ser materia de esos procesos cualquier tipo de faltas, y apuntó que ello podría llevar a "que el presidente sea acusado de haber cometido una infraccion de policía". Por otro lado, también llamó la atención que no podían ser responsables al mismo tiempo el presidente y los secretarios del despacho, y postuló que solo lo fuera el primero. Quizá Ocampo, pensamos, estaba considerando una responsabilidad política, según el modelo parlamentario, no una responsabilidad penal o cuando mucho administrativa, que era de lo que se trataba este juicio político.

Mata contestó diciendo que él pensaba igual que Ocampo en eso de que no fueran responsables el presidente y sus ministros al mismo tiempo, pero ese había sido el criterio mayoritario de los integrantes de la Comisión. También dijo: "El juicio político es el de la opinion y lo que se quiere es que no ocupen puestos públicos los hombres rechazados por la opinion". Hemos destacado esto porque, como vimos en el parágrafo anterior, se consideraba que la soberanía popular se manifestaba a través de la opinión [pública]; sin embargo, se acabó identificando el concepto de soberanía popular con el

de opinión [pública]. También expresó Mata que las infracciones de policía no podían ser objeto del juicio político, ya que éste procedía "por las faltas que comete el presidente *en el desempeño de su cargo*", lo cual fue aceptado por Ocampo. Se levantó la sesión por cuestión de horario.

La siguiente reunión fue el 4 de noviembre (se entiende que el sábado 1º de noviembre no hubo trabajo por ser feriado, el dos por ser domingo; pero no sabemos por qué se omitió el 3 de noviembre) en que hizo uso de la tribuna el presidente de la comisión de Constitución, Ponciano Arriaga, para decir que en el régimen republicano ningún funcionario puede ser inmune a la acción de la justicia; por lo tanto, tenían que ser sujetos de juicio político tanto el presidente como sus ministros. Aquí vemos más claramente la confusión que tenía Melchor Ocampo al pensar que se trataba de responsabilidad política propia de los regímenes parlamentarios, no de la responsabilidad penal. Luego dio explicaciones generales del sistema propuesto.

Continuó García Granados, expresándose en contra de que el presidente fuera sujeto a tal proceso, que bastaba que los ministros lo fueran.

Prosiguió Mata, quien confundió más las cosas (se nota que era médico, no abogado) al decir: "En el juicio político que la comision propone, se trata pura y simplemente del fallo de la opinion [publica], de si los funcionarios merecen ó no la confianza pública".

Espiridión Moreno "no ataca el fondo, sino la forma del artículo. Cree que se trata de la responsabilidad constitucional, y que es conveniente establecerla de una manera clara y bien determinada", relata Zarco. Arriaga refutó a Moreno.

Transcribimos a Zarco en su *Historia del Congreso*:[1096]

> El Sr. RUIZ con el método analítico que lo distingue, hace importantes objeciones al artículo; no encuentra bien definido el juicio político; si el presidente y los ministros han de ser igualmente responsables, habrá que recurrir á la mayoría en las deliberaciones del gabinete, y será falso que el jefe de Estado pueda remover libremente á los secretarios del despacho. Solo las acusaciones que se hagan contra los jueces de distrito y de circuito, darán que hacer al jurado en el mes que ha de estar reunido, y no hay ecsageracion en prever que serán muchísimas las quejas, porque conforme al articulo, pueden referirse á *cualquier* abuso, a *cualquier* falta.
>
> Hay también el peligro de que el espíritu de partido se apodere del arma del juicio político y que cada año haya que elegirse nuevo presidente, lo que presenta grandes peligros á interminables conflictos.
>
> Muy conveniente es que no haya funcionarios irresponsables; y si los medios constitucionales ántes establecidos no surten buen efecto, no es porque

[1096] Vol. II, p. 516.

> ellos fueran ineficaces, sino por falta de espíritu público y de valor civil para ponerse frente á frente de los gobernantes.
>
> En cuanto á los jueces de distrito, a quienes la comision quiere hacer agentes del ejecutivo, el artículo no distingue entre sus faltas judiciales y sus faltas políticas, y esta confusión ha de traer consigo mil inconvenientes.
>
> Estraña que el artículo hable de funcionarios electos popularmente, solo por no mencionar de una manera esplícita a los diputados.
>
> Con respecto á los delitos comunes que pueda cometer el presidente, la comision, que quiere que de esta clase de delitos conozcan los tribunales ordinarios, incurre en una contradicción, sujetándolos a juicio político.

Para entonces, la comisión de Constitución modificó su propuesta de artículo 105:

> Están sujetos al juicio político por cualquier falta ó abuso grave cometido en el ejercicio de su encargo: el presidente de la República, los secretarios del despacho, los individuos de la suprema corte de justicia, los jueces de circuito y distrito, y los demás funcionarios públicos de la federación, cuyo nombramiento sea popular.

Como se habrá visto, no se avanzó mucho. Tomaron la palabra Arriaga y Prieto, quien a su muy confuso estilo llenó de ofensas y ataques, para finalmente no decir nada. Se levantó la sesión. Al día siguiente, la asamblea se manifestó por declarar sin lugar a votar, y la comisión pidió permiso, y se le otorgó, de retirar no solo el artículo 105, sino los otros cuatro que integraban el título quinto del proyecto.

Pasemos al otro tema: el del desafuero o procedimiento para retirar la inmunidad procesal, el cual, como vimos antes, tuvo su origen en el artículo 122 del proyecto, el cual señalaba:

> Los tribunales ordinarios conocerán de las acusaciones que por delitos comunes se presenten contra los secretarios del despacho, los individuos de la suprema corte de justicia, los diputados y demás funcionarios públicos de la Federacion de nombramiento popular, excepto el presidente de la República; pero ningún proceso comenzará sin que la parte agraviada haya obtenido previamente licencia del congreso; y en sus recesos, del consejo de gobierno.

Este artículo fue presentado para su consideración por el pleno el 18 de noviembre de 1856. El primero en tomar la palabra fue el diputado Ignacio Ochoa Sánchez, quien pidió que se quitaran las palabras "y demás funcionarios públicos de la federacion de nombramiento popular, excepto el presidente de la República", lo cual la comisión aceptó. A continuación, Anaya

Hermosillo y Ruiz pidieron que en vez de que el Congreso simplemente diera licencia, se erigiera en gran jurado para declarar si había lugar o no para formar causa; la comisión no contestó, y se consultó a la asamblea si había lugar o no a votar el precepto propuesto; declaró sin lugar a votar por 67 votos contra 14; por lo tanto, se regresó a la comisión.

El 27 de noviembre de 1856, la comisión de Constitución presentó un nuevo proyecto de título correspondiente a "la responsabilidad de los altos funcionarios", integrado por ocho artículos: del 105 al 112, en el tenor siguiente:

> Art. 105. Los diputados al congreso de la Union, los individuos de la suprema corte de justicia y los secretarios del despacho, pueden ser perseguidos ante los tribunales ordinarios, por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo; mas para que sea espedida la accion de dichos tribunales, se necesitan que el acusado sea ántes separado de su encargo, por medio del procedimiento que se establece á continuacion.
>
> Art. 106. Para decretar la separacion de que habla el artículo anterior, habrá un jurado de acusacion y un gran jurado de sentencia.
>
> Art. 107. El jurado de acusacion se formará de doce diputados, cuya designacion se hará por suerte, inmediatamente despues de presentada al congreso cualquier acusacion. Las atribuciones de este juzgado serán: 1ª practicar secreta y diligentemente la averiguacion de los hechos sobre que verse la acusacion, consignando por escrito todas las constancias necesarias; oír al acusado, sus descargos, admitiéndole cuantos datos presente y sean conducentes á su defensa; 3ª acordar por dos tercios de la totalidad de sus miembros, si la acusación es ó no admisible para lo que usará la fórmula siguiente: "Ha lugar (ó no) á que se resuelva por el gran jurado, sobre la acusación intentada por N. contra tal funcionario, por tal delito, falta ú omisión." La declaración de este jurado produce necesariamente la suspensión del funcionario acusado.
>
> Art. 108. Será jurado de sentencia el congreso de la Union, quien resolverá en sesión pública, si el funcionario acusado debe ó no ser separado de su puesto. Dicha declaracion se hará, usando la fórmula siguiente: "Queda separado, (ó no hay mérito para separar) de su encargo, al funcionario N., acusado de tal delito, falta ú omision".
>
> Art. 109. La declaracion del jurado se hará por los dos tercios de diputados presentes, no incluyendo en este número a los miembros del jurado de acusacion, quienes concurrirán á la sesión del jurado con voz informativa y absteniéndose de votar. Para el caso de no haber lugar á la separacion, basta el voto de la simple mayoría.
>
> Art. 110. La separacion de los altos funcionarios, en virtud de este procedimiento, puede ser por determinado tiempo, ó perpetua con calidad de inhabilitacion.

Art. 111. El gran jurado, obrando prudencialmente y en vista de las circunstancias, puede hacer la separacion del primer modo; mas solo podrá verificar la del segundo en los delitos de traicion á la patria, ataque directo á la Constitucion y notoria mala versación de los caudales públicos. Todo lo dicho se entiende sin perjuicio de la accion criminal, que en todo caso queda espedita despues de la separacion.

Art. 112. El presidente de la República está también sujeto á este procedimiento; pero durante el tiempo de su encargo, solo puede ser acusado por los delitos de traicion á la patria, violacion espresa de la Constitucion, ataque á la libertad electoral y delitos atroces del órden comun.

Lo interesante de esta pieza legislativa es que por primera vez podemos ver que se distinguen las dos instituciones: el juicio político propiamente dicho, del procedimiento para retirar la inmunidad procesal a los altos funcionarios; o sea, se diferencia el enjuiciamiento de los llamados altos funcionarios por faltas u omisiones graves cometidas en el cumplimiento de su encargo, "declarando simplemente si el acusado merece ó no la confianza pública", mientras que el segundo se refería al "simple hecho de declarar si ha ó no lugar á formacion de causa".

Con la lectura de la propuesta concluyó la sesión del 27 de noviembre; al día siguiente no hubo reunión por falta de quórum, el 30 fue domingo y el 1 de diciembre tampoco hubo junta por falta de quórum, hasta que el 2 de diciembre de 1856 el Congreso Constituyente pudo seguir con su encomienda; comenzó con la elección de la mesa directiva del mes y continuó con la presentación de un voto particular sobre el mismo asunto por parte del diputado Isidoro Olvera.

Hecho lo cual, se comenzó a discutir el nuevo texto del artículo 105. El primero en hacer uso de la palabra fue el diputado Espiridión Moreno, quien propuso que se incluyera a los gobernadores, propuesta a la cual se sumó León Guzmán; Barrera pidió que se regresara al sistema de la Constitución de 1824 y que no intervinieran los tribunales ordinarios; con ello se levantó la sesión y se continuó al día siguiente, 3 de diciembre. El primero en hacer uso de la tribuna fue el diputado Reyes, quien señaló que no alcanzaba a ver qué faltas podían cometer los diputados en el ejercicio de su encargo, más aún que gozaban de la inmunidad parlamentaria; Moreno señaló como ejemplo de ello al ausentismo, cosa apoyada por García Granados, y León Guzmán dio otros ejemplos. Moreno agregó la venta del voto; finalmente, se sometió a votación, habiendo sido aprobado por 50 votos contra 29, y pasó, en parte, como artículo 103 constitucional.

Sin discusión se aprobó, por 78 votos contra dos, el artículo 106 del proyecto, aunque después se modificó.

Se siguió con el proyectado artículo 107, que contenía, *grosso modo,* el procedimiento del juicio político. Marcelino Castañeda propuso que el jurado de acusación fuera el Congreso, mientras que la Suprema Corte lo fuera de sentencia. De ahí se desató un muy interesante debate, y que tocaba un punto esencial de la institución en estudio; varios diputados se adhirieron a Castañeda haciendo referencia al *Impeachment* de origen inglés; la comisión retiró la propuesta, y al día siguiente, 4, la volvió a presentar, con un cambio: en que el jurado de acusación lo integraran 24 diputados designados por la suerte, y omitiendo que las averiguaciones se practicaron en secreto; a pesar de ello, se vio que la comisión no abordó el verdadero problema, y después de algunos puntos de vista se pidió retirar el artículo en consulta, pero ello afectaba al resto de los preceptos propuestos; por ello, a petición del doctor José María Mata, se retiraron los artículos del 107 al 112, como así lo acordó el pleno.

El 10 de diciembre de 1856, el diputado duranguense Marcelino Castañeda presentó un voto particular que contenía una propuesta de los artículos 106 a 116, que básicamente recogía las propuestas formuladas por él y otros diputados: en cuanto a que el Congreso en su totalidad sería "gran jurado", tanto para el procedimiento para retirar la inmunidad procesal como en el juicio político. En el primer caso bastaba la declaración del Congreso para proceder penalmente, mientras que en el segundo se requería una segunda instancia, que la desempeñaría la Suprema Corte; también se incluían a los gobernadores de los estados. Pidió dispensa de trámites, como se le concedió, para cuando terminara la discusión de la división territorial, que era el asunto agendado para esa sesión.

Para esto, en la sesión del día siguiente, el diputado Francisco J. Villalobos presentó ¡otra propuesta para el título de responsabilidades de los funcionarios públicos! Ese día 10, junto con el 11, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 22 de diciembre, se discutió, como ya vimos antes, lo relativo a la división territorial; el 12 no hubo sesión, por ser la fiesta de la Virgen de Guadalupe; el 14 y el 21 fueron domingo; el 23 inició con la intención de discutir la propuesta del diputado Castañeda, pero no procedió por falta de quórum; lo mismo ocurrió el 24, 26 y 27 (el 25 fue feriado por la Navidad), y el 28 fue domingo; no fue hasta el 29 de diciembre cuando continuó el debate del título correspondiente a las responsabilidades de los funcionarios públicos, sobre el proyecto de Castañeda, como estaba previsto.

La propuesta de artículo 106 de Castañeda decía: "Para decretar la separación que habla el artículo anterior, intervendrá el congreso general en clase de gran jurado, y la suprema corte de justicia, solo en los delitos oficiales, como jurado de sentencia", la cual fue aprobada por 76 votos contra tres.

El artículo 107 hablaba de la declaración por parte del Congreso para poder proceder penalmente contra un alto funcionario, pero fue retirado por su autor.

Los artículos 108, 109 y 110 propuestos por don Marcelino Castañeda decían:

> Art. 108. Si el delito fuere oficial, el congreso declarará á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable: en el segundo caso, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo; en el primero, el reo quedará inmediatamente separado de sus funciones, y será puesto á disposicion de la suprema corte de justicia, la que reunida en tribunal pleno como jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá á aplicar, á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designare.
>
> Art. 109. Los gobernadores de los Estados quedan sujetos á los procedimientos que establece el artículo anterior por infraccion de la Constitucion y leyes federales.
>
> Art. 110. El presidente de la República queda también sujeto á este procedimiento; pero solo podrá ser acusado por los delitos de traicion á la patria, violacion espresa de la Constitucion y delitos graves del órden comun.

Todos ellos fueron aprobados por el pleno. Para esto, Francisco Zarco propuso dos adiciones: que en las demandas del orden civil no hubiera fuero ni inmunidad, y que en los delitos oficiales no se pudiera conceder indulto. También fueron aprobadas estas adiciones.

Aquí fue importante la labor de la Comisión de Estilo, pues fueron promulgados como parte del título IV: "De la responsabilidad de los funcionarios públicos" los siguientes preceptos:

> Art. 103. Los diputados al Congreso de la Union, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, fallas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infraccion de la Constitucion y leyes federales. Lo es tambien el Presidente de la república; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traicion á la patria, violacion espresa de la constitución, ataque á la libertad electoral y delitos graves del órden comun.
>
> Art. 104. Si el delito fuere común el Congreso erigido en gran jurado declarará á mayoría absoluta de votos si ha ó no lugar á proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar á ningun procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho separado de su encargo y sugeto á la accion de los tribunales comunes.

> Art. 105. De los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusacion, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.
>
> El jurado de acusacion tendrá por objeto declarar á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaracion fuere absolutoria el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto á disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá á aplicar á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.
>
> Art. 106. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no puede concederse al reo la gracia del indulto.
>
> Art. 107. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá ecsijirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año despues.
>
> Art. 108. En demandas del órden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningun funcionario público.

En la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, que como se recordará tuvo como objeto la restauración del Senado, se modificaron lógicamente y de manera sustancial algunas instituciones constitucionales; una de ellas fue el régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos, para lo cual se cambiaron los artículos 103, 104 y 105 de la ley suprema, para quedar:

> Artículo 103. Los Senadores, los Diputados, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado, por los delitos de traición á la patria, violación expresa de la Constitución, ataque á la libertad electoral y delitos graves del orden común.
>
> No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas ú omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo cargo ó comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme á la ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucede con respecto á los delitos comunes que cometan durante el desempeño del mismo empleo, cargo ó comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto á ejercer sus funciones propias, deberá proceder con arreglo á lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución.
>
> Artículo 104. Si el delito fuere común, la Cámara de representantes, erigida en gran jurado, declarará, á mayoría absoluta de votos, si ha ó no lugar á

proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar á ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto á la acción de los tribunales comunes.

Artículo 105. De los delitos oficiales conocerán: la Cámara de diputados como jurado de acusación, y la de senadores como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó nó culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto á disposición de la Cámara de senadores. Esta, erigida en jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procederá á aplicar á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

Quisiéramos resaltar que el sistema de responsabilidades de los altos funcionarios —legisladores federales, ministros de la Suprema Corte, secretarios del despacho y en otra medida los gobernadores de los estados y el presidente República— previsto en la Constitución de 1857 y en sus reformas de 1874, mejoraba sensiblemente las previsiones de la carta magna de 1824 en esta materia. Por otro lado, queremos señalar que fue ostensible la influencia, hasta en la terminología utilizada, del derecho constitucional norteamericano.

En el texto fundamental de 1857 vemos precisadas las dos instituciones básicas del sistema de responsabilidad política de los llamados altos funcionarios: el fuero constitucional y el juicio político. El primero se refería al procedimiento ante la Cámara de Diputados (Congreso hasta 1874) erigida en "gran jurado" para retirar la inmunidad procesal de dichos altos funcionarios —desafuero— para poder ser enjuiciados por la comisión de delitos comunes —federales y locales—. Mientras que el segundo se refería al enjuiciamiento por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran esos altos funcionarios en el ejercicio de su encargo; conociendo en primera instancia la Cámara de Diputados (Congreso hasta 1874) erigida en "jurado de acusación", y en segunda instancia —"jurado de sentencia"— hasta 1874 la Suprema Corte de Justicia, y después de esa fecha la Cámara de Senadores.

La Constitución de 1857 no señalaba las penas del juicio político para el alto funcionario que cometiera un delito, falta u omisión de carácter oficial; sin embargo, en la *Ley* del 3 de noviembre de 1870 se señalaba en sus artículos 4o, 5o y 6o lo siguiente:

Art. 4o. El delito oficial se castigará con la destitución del encargo, en cuyo desempeño se haya cometido, y con la inhabilidad para obtener el mismo ú

otro encargo ó empleo de la Federación, por un tiempo que no baje de cinco ni exceda de diez años.

Art. 5o. Son penas de la falta oficial: la suspensión respecto del encargo en cuyo desempeño hubiere sido cometida; la privación consiguiente de los emolumentos anexos á tal encargo y la inhabilidad para desempeñarlo; lo mismo que cualquiera otro encargo ó empleo de la Federación; todo por un tiempo que no baje de un año ni exceda de cinco.

Art. 6o. La omisión en el desempeño de funciones oficiales, será castigada con la suspensión, así del encargo como de su remuneración; y con la inhabilidad para desempeñarlo, lo mismo que cualquier otro encargo ó empleo del orden federal; todo por un tiempo que no baje de seis meses ni exceda de un año.

## IV. Últimos títulos de la Constitución

Los últimos trece artículos de la ley fundamental de 1857 se agrupaban en tres breves títulos —prevenciones generales, reforma de la Constitución e inviolabilidad de la misma— y el transitorio.

Antes que nada, tenemos que recordar la sesión del 10 de diciembre de 1856, en que se discutió y aprobó el artículo 48 del proyecto, inscrito en la primera sección, "De la soberanía nacional y de la forma de gobierno", del título segundo, el cual trascendió como artículo 117 del texto definitivo, mismo que inicia el título VI de esa ley fundamental, y decía "Las facultades que no están espresamente concedidas por esta Constitucion á los funcionarios federales, se entienden reservadas á los Estados".

El 11 de noviembre de 1856 se discutió y aprobó sin discusión y por unanimidad el artículo 117 del proyecto, que pasó como 118 constitucional, el cual rezaba: "Ningún individuo puede desempeñar á la vez dos cargos de la Union de eleccion popular; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar".

Se inició el examen del artículo 118 del proyecto, que proclamaba: "Ningun pago puede hacerse por el tesoro federal si no está autorizado por la ley", con la intervención de don Guillermo Prieto, quien propuso que se dijera "presupuesto" en lugar de "ley". Ocampo y Mata se opusieron; Barrera e Ignacio Ramírez apoyaron la sugerencia de Prieto, y se suspendió la sesión por cuestión de tiempo; se continuó al día siguiente, con la propuesta de cambio formulada por la comisión, para quedar: "Ningun pago podrá hacerse por el tesoro federal, si no está autorizado por el presupuesto ó por alguna ley posterior", lo cual fue aprobado por 75 votos contra cuatro, y trascendió como artículo 119 de la Constitución en debate.

El artículo 119 del proyecto, heredero del artículo 49 de la Constitución Federal de 1824, por lo tanto de carácter programático, fue desechado "por inútil".

Se continúo, en la reunión del 12 de noviembre de 1856, con el artículo 120 del proyecto, que apuntaba: "Los Estados, para formar su hacienda particular, solo podrán establecer contribuciones directas. La Federacion solo podrá establecer impuestos indirectos, y formará parte del tesoro federal el producto de la enajenacion de terrenos baldíos". Aquí encontramos un debate muy interesante:

> El Sr. Moreno cree que la comision ha esquivado la cuestion principal que se refiere al modo de criar la hacienda pública. En su concepto, debieron abolirse de una vez las contribuciones indirectas; debió decirse que la federacion adoptada en los impuestos el sistema directo; declarar que todo ciudadano tiene obligacion de contribuir proporcionalmente a los gastos públicos, y dejar en libertad á los Estados para que arreglen sus contribuciones como lo crean mas conveniente.

Le respondió Ocampo:

> Entrando en la cuestion, y ocupandose de las objeciones del Sr. Moreno, dice que la clasificacion de rentas no puede ser punto constitucional, y en cuanto á la soberanía de los Estados, la comision considera que no son ellos, sino sus ciudadanos los que contribuyen á los gastos públicos. Teniendo presente que el impuesto directo recae sobre la renta, y el indirecto sobre los consumos, se ve que para el primero se necesita una larga série de procedimientos fiscales que molestan al ciudadano, mientras el segundo, es mas fácil y sencillo en su recaudacion. La comision propone por esto, que el impuesto federal sea directo, y que el indirecto que necesita mas indagaciones quede a los Estados, y opina que esto conserva mejor su soberanía.
>
> La Constitucion en esta materia no puede dar mas que bases generales, sin entrar en los pormenores de una clasificacion de rentas.

Guillermo Prieto terció:

> En la República, por ahora, hay que mantener un sistema misto, y por la eficacia del testo constitucional no se introducirán reformas que necesitan ser graduales para no producir la ruina del erario.
>
> En su concepto, desde ahora debieran abolirse las alcabalas, porque su supresion es el grito de la humanidad y la promesa de la revolucion de Ayutla, dejando en libertad á los Estados para arreglar su sistema de hacienda, libertad que es una de las mas grandes ventajas de la federacion, atendidas las diferencias de producciones, de consumos y de salarios que hay entre ellos.

José María Mata agregó:

> Está de acuerdo con el preopinante en principios económicos, pero no cree posible las innovaciones repentinas, pues aún en los países mas adelantados, se han hecho de una manera gradual.
>
> …
>
> La comision quiere llegar á la supresión de las alcabalas, quitando á los Estados el interes en conservar este impuesto, y esto es entre nosotros el fin que el artículo se propone.

Ahí terminó la reunión del 12 de noviembre; la del día siguiente comenzó con la presentación del proyecto de Ley Orgánica de Libertad de Imprenta por parte del diputado Olvera, y después se siguió con el debate del artículo 120 del proyecto, el cual fue atacado por Ignacio Ramírez, Guillermo Prieto, Espiridión Moreno y Félix Romero, y defendido por los diputados Guzmán, Ochoa, Sánchez y Mata. El 14 de noviembre se continuó, y finalmente fue aprobado por 55 votos contra 24. Pero ahí no quedó la cosa. Veamos por qué.

Varios diputados habían propuesto la supresión de las alcabalas y aduanas interiores; ello dio motivo a que la comisión de Constitución presentara el 25 de enero de 1857 un dictamen que desestimaba la propuesta.

Antes de continuar, consideramos pertinente hacer una precisión, lo que tenemos que entender por "alcabala". En la actualidad se entiende por alcabala una aduana interior que cobra un tributo al tránsito de personas o mercaderías; originalmente no significaba eso. Fonseca y Urrutia[1097] señalan: "Este derecho real se cobra de todo lo que se vende ó permuta: Adéudase luego que se celebran ventas ó trueques por el mismo hecho: le causan estos contratos de cualquier modo validos"; era algo así como el moderno impuesto al valor agregado (IVA); sin embargo, ante la carencia de los actuales controles contables y administrativos, dicho tributo se cobraba a la entrada de las poblaciones en oficinas llamadas "aduanas",[1098] de tal suerte que ese impuesto vino, en los hechos, a transformarse de un "tributo de un tanto por ciento del precio de la cosa vendida ó permutada que paga el vendedor ó permutados al fisco", como explica Escriche,[1099] a un impuesto interior al tránsito de efectos de comercio.

1097 *Cfr. Historia general de Real Hacienda*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1849, t. II, p. 5.

1098 Es más, hasta se arrendaba su cobro por un precio fijo, como sucedió en la ciudad de México, en donde lo arrendó el "Consulado… de los Mercaderes de la Ciudad de México", lo cual hizo que incluso su sede en la Plaza de Santo Domingo se conociera como edificio de la Aduana.

1099 *Cfr. Diccionario…*, *cit.,* p. 26.

Pero volvamos a la sesión del 25 de enero de 1857, en que la comisión de Constitución presentó un dictamen respecto a la solicitud de muchos diputados que pedían la abolición de las alcabalas y aduanas interiores, en el que señalaba: "no cree la comision que pueda verificarse por el congreso actual, ni consignarse en la Constitucion". Espiridión Moreno replicó señalando que era un gravamen muy oneroso; Gregorio Payró apuntó que el mismo atentaba contra la libertad de comercio, "el comercio llama á la inmigracion, y es el elemento mas poderoso de la civilizacion"; Guillermo Prieto adujo que la abolición de las alcabalas sería un progreso, una conquista de la libertad y el cumplimiento de una de las promesas de la revolución de Ayutla, y más adelante señaló que tal impuesto ofrecía más dificultades para recaudarse, que eran más los gastos de administración que los productos que se obtienen; León Guzmán, por su parte y como miembro de la comisión de Constitución, aclaró que no se trataba de calificar si era un impuesto odioso e injusto, sino averiguar si las circunstancias permitían su pronta abolición o había gravísimas dificultades que hacían imposible esa reforma (el tiempo le vino a dar la razón, como veremos líneas más adelante) en un año, como la comisión estaba convencida: se levantaron otras voces en contra del dictamen, se votó y fue rechazado por 67 votos contra quince. A continuación fue aprobada por 70 votos contra trece, que la fecha para suprimir el tributo fuera el 1 de enero de 1858, aunque en el artículo 124 constitucional se dispuso: "Para el dia 1º de Junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la republica".

Esto evidentemente no se pudo cumplir, ya que nuestro país se hallaba inmerso en la Guerra de Reforma; por ello, el Congreso decretó el 24 de enero de 1861, que el 1o. de enero de 1862 quedarían abolidas las alcabalas, "lo que al efectuarse produjo un gran trastorno en el sistema fiscal de las entidades federativas", según informa Eduardo Ruiz,[1100] por lo que el mismo Congreso, en Ley del 14 de abril de 1862, las restableció en toda la República; vino la Intervención francesa y el II Imperio; luego, por Ley del 17 de mayo de 1882, se señaló el 1o. de diciembre de 1884 como fecha para su extinción; sin embargo, el término se prorrogó al 1o. de diciembre de 1886, según Ley del 26 de noviembre de 1884; pero, relata el mismo Ruiz, ante la presión de los estados, se tuvo que iniciar una reforma al texto constitucional, que pusiera orden en este delicado asunto, garantizando la libertad de comercio, lo cual concluyó el 22 de noviembre de 1886, para quedar el artículo 124 en estos términos:

[1100] *Op. cit.*, p. 393.

> Los Estados no podrán imponer ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior. Sólo el Gobierno de la Union podrá decretar derechos de tránsito, pero únicamente respecto de efectos extranjeros que atraviesen el país por líneas internacionales e interoceánicas, sin estar en el territorio nacional más tiempo que el necesario para la travesía y salida al extranjero.
>
> No prohibirán directa ni indirectamente la entrada á su territorio ni la salida de él, de ninguna mercancía, á no ser por motivo de policía, ni gravarán los artículos de producción nacional por su salida para el extranjero ó para otro Estado.
>
> Las exenciónes de derechos que concedan serán generales, no pudiendo decretarlas a favor de los productos de determinada procedencia.
>
> La cuota del impuesto para determinada mercancía, será una misma, sea cual fuere su procedencia, sin que pueda asignársele mayor gravámen que al que reportan los frutos similares de la entidad política en que se decrete el impuesto.
>
> La mercancía nacional no podrá ser sometida á determinada ruta ni á inspección ó registro en los caminos, ni exigirse documento fiscal alguno para la circulación interior.
>
> No gravarán la mercancía extranjera con mayor cuota que aquella cuyo cobro les haya sido consentido por la ley federal.

Sin embargo, por reforma constitucional del 1o. de mayo de 1896 se volvió al modelo proteccionista y se confirmó la prohibición de establecer trabas al comercio interior de cualquier naturaleza, al establecer como texto del artículo 124 de la ley suprema:

> Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen ó exporten, ó que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad ó de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 111.[1101]

Pero regresemos a la discusión en el Congreso Constituyente de 1856-1857, concretamente al 15 de noviembre, a pesar de que ese día no hubo sesión por falta de quórum, el 16 fue domingo y el lunes 17 no hubo reunión, y no sabemos por qué. El 18 se prosiguió con los artículos 121, 122, 123, 124, 125 y 126.

[1101] O sea, cuando el Congreso de la Unión actuaba como legislatura local en la capital federal y territorios.

El artículo 121 del proyecto señalaba:

> El presidente de la República, los individuos de la suprema corte de justicia, los diputados y demas funcionarios públicos de la Federacion de nombramiento popular, recibirán una compensacion por sus servicios, que será determinada por la ley y pagada por el tesoro federal. Esta compensacion no es renunciable, y la ley que la aumente ó la disminuya no podrá tener efecto durante el período en que un funcionario ejerce el cargo.

Esta propuesta fue aprobada por el pleno, y trascendió como artículo 120 de la ley suprema de 1857.

El artículo 122, como vimos con anterioridad, trataba lo relativo al desafuero o procedimiento para quitar la inmunidad procesal penal de los llamados altos funcionarios, mismo que fue rechazado y se retomó en el título IV, correspondiente a las responsabilidades de los funcionarios públicos.

El numeral 123 del proyecto apuntaba esta redacción, que ya se volvió clásica en el constitucionalismo mexicano:[1102]

> Esta constitucion, las leyes del congreso de la Union que emanen de ella y todos los tratados hechos ó que se hicieren por el presidente de la República, con aprobacion del congreso, serán la ley suprema en toda la Union. Los jueces de cada Estado se arreglarán á dicha constitucion, leyes y tratados, á pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las constituciones ó leyes de los Estados.

El precepto fue aprobado sin discusión, y por 79 votos contra uno pasó como artículo 126 de la Constitución Federal de 1857.

El numeral 124 del proyecto también fue aprobado sin discusión, y por 55 votos contra 25 transitó como artículo 121 constitucional, que decía: "Todo funcionario público, sin escepcion alguna, antes de tomar posesion de su encargo, prestará juramento de guardar esta constitucion y las leyes que de ella emanen". Aquí tenemos que recordar cómo por efecto de la constitucionalización de las llamadas Leyes de Reforma cambió radicalmente el sistema de "juramento" para transformarse en "promesa" o "protesta", como se usa más comúnmente, pero como ello lo vimos en el capítulo precedente, no lo vamos a repetir.

[1102] Le reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874 modificó implícitamente este precepto al señalar, en la nueva redacción del artículo 72, aparatado B, inciso I, de la ley suprema, como facultad exclusiva del Senado: aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.

El artículo 125 del proyecto disponía:

> La presente constitucion puede ser adicionada ó reformada. Mas para que las adiciones ó reformas lleguen á ser parte de la constitucion, se requiere: que un congreso por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes acuerden qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses ántes de la eleccion del congreso inmediato; que los electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo congreso formule las reformas, y estas se someterán al voto del pueblo en la eleccion inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare a favor de las reformas, el ejecutivo las sancionará como parte de la constitución.

Aquello era un galimatías espantoso, que fue impugnado por los diputados Villalobos, Moreno y Zarco, y así, la comisión, en vez de defender su propuesta, pidió autorización al pleno para retirarla, como en efecto se le concedió. El 25 de noviembre de 1856 la comisión presentó una nueva propuesta de artículo 125, consistente en que la reforma requeriría de la votación favorable de dos tercios del Congreso y aceptada por la mayoría de los electores, que eligieran a los diputados de la siguiente legislatura, la que decretaría el correspondiente resultado; por supuesto que las críticas no se hicieron esperar (que por obvio de tiempo aquí no reproducimos), durante las sesiones de ese día 25 y el día siguiente, para que finalmente fuera rechazada por la asamblea constituyente, y la comisión presentó otra nueva propuesta al tenor siguiente:

> La presente Constitucion puede ser adicionada ó reformada; mas para que las adiciones ó reformas lleguen á ser parte de la Constitucion, se requiere que el congreso por el voto de las dos terceras partes de sus individuos, acuerde las reformas ó adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El congreso de la Union hará el computo de los votos de las legislaturas y la declaracion de haber sido aprobadas las adiciones ó reformas.

El artículo fue aprobado prácticamente sin discusión por 67 votos contra 14, y pasó como artículo 127 constitucional, e integrando el único precepto del título VII. En la reforma del 13 de noviembre de 1874, que restableció al Senado, no se tocó este artículo.

Regresando a la sesión del 18 de noviembre de 1856, por último se discutió el artículo 126 del proyecto, el cual establecía una redacción, que también ha pasado a ser clásica en el constitucionalismo mexicano:

> Esta constitucion jamas perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelion se interrumpa su observancia. En caso de que por un trastorno público se establezca un gobierno contrario á los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia, y con arreglo á ella y á las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, asi los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelion, como los que hubieren cooperado á esta.

Relata Zarco[1103] que después de algunas breves explicaciones entre los señores Moreno, Ocampo, Villalobos, Gamboa y Mata, el artículo se reformó, para iniciar: "Esta constitucion no perderá su fuerza y vigor…", como fue aprobado por 79 votos contra dos y pasó como artículo 128 de la ley fundamental de 1857, último del texto sustantivo y único del título VIII, "De la inviolabilidad de la Constitucion".

El 24 de enero de 1857, la comisión de Constitución presentó un dictamen fechado el día 21 del mismo mes, relativo a la proposición de varios diputados tendente a suprimir desde la Constitución a las comandancias generales, en que se señalaba:

> Deseando establecer un sistema de amplia libertad, para cuya defensa la autoridad civil tenga todo el prestigio y toda la fuerza que son necesarias para conservarla, no puede ser la comision partidaria de las comandancias generales, que por varias circunstancias han llegado á ser entre nosotros, casi siempre adversarios terribles para los gobiernos de los Estados, y una rémora para todo progreso, casi un centro de reunion para todos los intereses que no están en consonancia con el gobierno civil.

De esta forma, al no existir ya el fuero de guerra con la amplitud que se concebía en la época virreinal, estaban en principio a favor de suprimirlos; sin embargo, consideraban que ello no podía ser materia de una disposición constitucional, ya que en un futuro se podría replantear, por lo que ello debería ser materia de una ley secundaria; así, la comisión propuso este texto:

> En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer mas funciones que las que tengan esacta conecsion con disciplina militar. La ley arreglará el órden económico del ejercito, teniendo por base la supresion de las comandancias generales.

El 22 de enero, el diputado Ponciano Arriaga presentó un voto particular de una segunda parte del precepto propuesto por la comisión, en el que decía:

[1103] *Cfr. Historia del Congreso…, vol.* II, p. 560.

> Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Union, ó en los campamentos, cuarteles ó depósitos que fuera de las poblaciones estableciese para la estacion de las tropas permanentes.

La parte propuesta por la comisión fue aprobada por 70 votos contra diez, mientras que lo sugerido por Arriaga fue aprobado por 74 votos contra cinco.

En la sesión permanente del 28 al 31 de enero de 1857, la comisión de Constitución presentó una propuesta que declaraba que estarían bajo la inmediata inspección de los poderes federales los fuertes, almacenes, depósitos, cuarteles y demás edificios que fueran necesarios al gobierno de la Unión. Ignacio Ramírez se opuso, al considerar que esa declaración era inútil y ridícula, ya que las milicias que organizaran los estados y las policías municipales también habrían de tener cuarteles; León Guzmán le replicó que se trataba de instalaciones del ejército que debían estar bajo la inspección del gobierno federal; Cendejas opinó que la declaración que proponía la comisión era superflua; Mata defendió la propuesta de la Comisión. Finalmente, no sabemos si se votó o no tal propuesta y por lo mismo el resultado de ella, ya que la *Historia* de Zarco no lo señala, el caso es que en el artículo 122 de la Constitución Federal de 1857 se disponía:

> En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer mas funciones que las que tengan esacta conecsion con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Union, ó en los campamentos, cuarteles, o depósitos que, fuera de las poblaciones estableciere para la estacion de las tropas.

Nos estamos acercando al final; nos encontramos en nuestro relato en aquella sesión maratónica del 28 al 31 de enero de 1857, en que la falta de quórum tenía caracteres endémicos, llegando a situaciones tan chuscas como cuando, el 28 de enero, don José María Mata propuso que sin disolver la reunión, "una comision vaya al teatro á buscar á los señores ausentes que no se encuentran en su casa", como de hecho se acordó, y enviaron a los señores Langlois y Garza Melo; este último, después de una hora, informó "que siete diputados asisten á representación del teatro de Iturbide que dos de ellos prometen concurrir á la sesión y los demás solo contestan de enterado"; la sesión se levantó a las once y media de la noche, y se tuvo que reanudar al día siguiente, a las trece treinta horas.

En el proyecto de la comisión no se incluían artículos transitorios; sin embargo, al final de la sesión permanente antes mencionada, la propia comisión propuso un artículo transitorio, que ordenaba que la Constitución se promulgara con la mayor solemnidad en todo el país después de que se hubiera jurado, que las disposiciones electorales entraran en vigor inmediatamente y el resto de la carta magna hasta el 16 de septiembre de 1857, día en que se tendría que instalar el Congreso federal ordinario (se le denominó "Congreso Constitucional" —que no Constituyente— y desde entonces se tomó la costumbre de numerar progresivamente las legislaturas, hasta nuestros días, siendo esa la primera), mientras que el presidente de la República electo constitucionalmente y los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el 1o. de diciembre de 1857. Después de una enfadosa y absurda discusión, el artículo transitorio propuesto fue aprobado por 66 votos contra 15, para quedar:

> Esta Constitucion se publicará desde luego y será jurada con la mayor solemnidad en toda la República, pero, con escepcion de las disposiciones relativas á las elecciones de los supremos poderes federales y de los Estados, no comenzará á regir hasta el día diez y seis de Setiembre próximo venidero en que debe instalarse el primer congreso constitucional. Desde entonces el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, que deben continuar en ejercicio hasta que tomen posesion los individuos electos constitucionalmente, se arreglarán en el desempeño de sus obligaciones y facultades á los preceptos de la Constitucion.

## V. Finalmente

Para finalizar este capítulo, señalaremos que el Congreso Constitucional, una vez aprobado el texto fundamental, encargó al diputado Francisco Zarco que redactara el manifiesto del Congreso a la Nación, mismo que debería preceder a la ley suprema, en una especie de exposición de motivos, el cual fue puesto a la consideración de la Asamblea el mismo 5 de febrero de 1857. Después de leída, firmada y jurada la Constitución, ningún diputado hizo uso de la palabra, y aprobaron por unanimidad el texto propuesto por Zarco:

> La gran promesa del plan de Ayutla está cumplida. Los Estados Unidos Mexicanos vuelven al órden constitucional. El Congreso ha sancionado la Constitución más democrática que ha tenido la República; ha proclamado los derechos del hombre, ha trabajado por la libertad, ha sido fiel al espíritu de su

> época, á las inspiraciones radiantes del cristianismo, á la revolución política y social á que debió su orígen; ha edificado sobre el dogma de la soberanía del pueblo, y no para arrebatársela, sino para dejar al pueblo el ejercicio pleno de su soberanía. ¡Plegue al Supremo Regulador de las sociedades hacer aceptable al pueblo mexicano la nueva Constitución, y accediendo á los humildes ruegos de esta Asamblea, poner término á los infortunios de la República y dispensarle con mano pródiga los beneficios de la paz, de la justicia, de la libertad!

No nos cabe duda, como dijimos antes, aseverar que uno de los grandes aportes del Constituyente de 1856-1857 haya sido el título primero "De los derechos del hombre", en cuyo artículo primero, como se recordará, señalaba magistralmente: "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".

Los derechos fundamentales fueron estupendamente resumidos en el texto de Zarco que antes citamos, cuando dice:

> Persuadido el Congreso de que la sociedad para ser justa, sin lo que no puede ser duradera, debe respetar los derechos concedidos al hombre por su Criador, convencido de que las más brillantes y deslumbradoras teorías política son torpe engaño, amarga irrision, cuando no se aseguran aquellos derechos, cuando no se goza de libertad civil, ha definido clara y precisamente las garantías individuales, poniéndolas á cubierto de todo ataque arbitrario. La acta de derechos que va al frente de la Constitucion, es un homenaje tributado en vuestro nombre por vuestros legisladores, á los derechos imprescriptibles de la humanidad. Os quedan, pues, libres expeditas, todas las facultades que del Sér Supremo recibisteis para el desarrollo de vuestra inteligencia, para el logro de vuestro bienestar.
>
> La igualdad será de hoy más la gran ley de la República; no habrá más mérito que el de las virtudes; no manchará el territorio nacional la esclavitud, oprobio de la historia humana; el domicilio será sagrado; la propiedad inviolable; el trabajo y la industria libres; la manifestación del pensamiento sin más trabas que el respeto á la moral, á la paz pública y á la vida privada; el tránsito, el movimiento, sin dificultades; el comercio, la agricultura, sin obstáculos; los negocios del Estado examinados por los ciudadanos todos: no habrá leyes retroactivas, ni monopolios, ni prisiones arbitrarias, ni jueces especiales, ni confiscacion de bienes, ni penas infamantes, ni se pagará por la justicia, ni se violará la correspondencia, y en México, para su gloria ante Dios y ante el mundo, será una verdad práctica la inviolabilidad de la vida humana, luego que con el sistema penitenciario pueda alcanzarse el arrepentimiento y la rehabilitacion moral del hombre que el crimen extravia.

> Tales, son, ciudadanos, las garantías que el Congreso creyó deber asegurar en la Constitucion para hacer efectiva la igualdad, para no conculcar ningun derecho, para que las instituciones desciendan solicitas y bienhechoras hasta las clases más desvalidas y desgraciadas, á sacarlas de su abatimiento, á llevarles la luz de la verdad, á vivificarlas con el conocimiento de sus derechos.

Pero, regresemos a aquel entonces; en lo que hoy llamamos recinto parlamentario de Palacio Nacional, precisamente el 5 de febrero de 1857, en que se reunieron más de noventa diputados constituyentes para realizar el solemne acto de jurar la Constitución que días antes habían concluido de redactar y aprobar.

Ahí aparecieron, entre otros diputados, Valentín Gómez Farías, León Guzmán, Manuel Buenrostro, Marcelino Castañeda, Francisco Zarco, Ponciano Arriaga y José María del Castillo Velasco; también Ignacio L. Vallarta, Benito Gómez Farías, Justino Fernández, Manuel Romero Rubio, Santos Degollado y Francisco Díaz Barriga; asimismo, Ignacio Mariscal, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, José de Emparan, José María Mata, Pedro de Baranda e Isidro Olvera; los que con otros ilustres mexicanos de esa época forman la Generación del 57, precisamente por esa ley fundamental, la más brillante generación que hemos tenido en toda la historia de México.

Quienes apreciamos las lecciones de la historia no podemos sino percibir que el ejemplo de dicha generación hace hoy más falta que nunca en nuestra vida pública. En las horas más turbulentas de la patria, mostraron una dignidad y una estatura inigualables. Jamás aprovecharon el río revuelto de la vida pública para buscar una ganancia propia. Muchos de los hombres de la Generación del 57 llegaron al fin de sus días en pobreza material, pero henchidos de riqueza espiritual. No tuvieron más interés que el de servir a México.

El diario de Ignacio Altamirano nos brinda la clave de tan excepcional generación:

> No he tenido antojo de hacer mal, y si lo he hecho a alguno, ha sido a mi mismo. Estoy pobre porque no he querido robar. Otros me ven desde lo alto de sus carruajes tirados por frisones, pero me ven con vergüenza. Yo los veo desde lo alto de mi honradez y de mi legítimo orgullo. Siempre va más alto el que camina sin remordimientos y sin manchas. Esta consideración es la única que puede endulzar el cáliz porque es muy amargo.

Pero continuemos con la epopeya de 1856-1857: como apuntamos antes, el 31 de enero se había terminado de aprobar el último artículo de la nueva carta magna; es decir, el transitorio. En esa misma sesión, el diputado

León Guzmán, como único miembro de la Comisión de Estilo, presentó la minuta de la Constitución, con enorme gatería: "explicando las *ligeras* correcciones que ha hecho en algunos artículos"; para ello, Cortés Esparza pidió que la minuta se imprimiera lo antes posible, para discutirla, lo cual fue acordado negativamente por el pleno (me imagino que ya estarían hartos de debates y discusiones), y después de algún intercambio de opiniones, fue aprobada la minuta a eso de las siete y media de la noche, "oyéndose en las galerías estrepitosos aplausos y gritos de: "¡Viva la Constitucion! ¡Viva el congreso!", como recordamos párrafos atrás.

Posteriormente, el 3 de febrero, el diputado José María Mata propuso que fuera el día 5 el señalado para el juramento de la Constitución, lo cual fue aceptado sin mayor problema.

Cuentan las crónicas del jueves 5 de febrero de 1857, que una vez abierta la sesión a las doce y cuarto:

> se leyó y aprobó el acta de la sesion del dia anterior. En seguida el Sr. Mata leyó la minuta de la constitucion, á la vez que los Sres. Secretarios Arias y Gamboa hacen en ella el cotejo de los dos ejemplares autógrafos que iban á firmarse. Concluida la lectura de la minuta, los espresados Sres. Secretarios certificaron que estaba en tódo conforme con los ejemplares referidos, y se procedió á firmarlos, llamándose sucesivamente y por el orden alfabético de los estados, á sus respectivas diputaciones. Llegando el turno á la de Tamaulipas, el Sr. García Arellano, único diputado que se hallaba presente de los de aquel Estado, pidió la palabra para hacer una manifestación al congreso, y le fué negada por el Sr. Presidente. El Sr. García Arellano insistió, y se le llamó al órden; pero al fin firmó lisa y llanamente.

Acto continuo procedieron a prestar el juramento de estilo, en primer lugar el vicepresidente del Congreso, diputado León Guzmán; posteriormente se presentó el presidente del mismo, don Valentín Gómez Farías, de quien cuenta Francisco Zarco en su *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, que llegó conducido por varios diputados y dos de sus hijos, debido a su avanzada edad y enfermedad, y arrodillándose delante del Evangelio, juró enseguida. Continúa Zarco: "Hubo un momento de emoción profunda al ver al venerable anciano, al patriarca de la libertad de México, prestando el apoyo moral de su nombre y de su gloria al nuevo Código político". Hecho esto, procedió a retirarse. Por último, los casi cien diputados desde su lugar, levantando la mano derecha dirigida hacia los Evangelios, previa interpelación del secretario Cortés Esparza, prestaron el juramento.

Posteriormente, se leyó el proyecto de manifiesto elaborado por Zarco a que hemos hecho referencia antes, el cual fue aprobado por unanimidad y sin discusión alguna, como ya dijimos.

Después se invitó al presidente sustituto de la República, don Ignacio Comonfort, a que se trasladara al recinto parlamentario a jurar la Constitución, para lo cual se comisionó a los diputados Mata, Rosas, Aranda, Ibarra, Cendejas, Muñoz, Fernández, Cortés Esparza, Gamboa, Cerqueda y Villagrán; como en efecto lo hizo a las tres y cuarto de la tarde, acompañado de los ministros Ezequiel Montes, de Relaciones Exteriores; Ignacio de la Llave, de Gobernación; José María Iglesias, de Justicia; Manuel Siliceo, de Fomento; Juan Soto, de Guerra y Marina, y José María Urquidi, de Hacienda. Inmediatamente, el presidente Comonfort se sentó a la izquierda del diputado León Guzmán, bajo el dosel, y pronunció un breve discurso, el cual fue respondido en los mismos términos por el vicepresidente del Congreso. Finalmente, don León Guzmán le entregó uno de los ejemplares de la Constitución para su publicación, hecho lo cual se levantó la sesión. El Congreso siguió funcionando unos días más como legislatura ordinaria para sacar la ley electoral.

Narran las crónicas que una vez concluido este acto, las bandas militares interpretaron el himno nacional, a la vez que las baterías de la plaza hacían salvas y las campanas de las iglesias repicaban a vuelo.

El Congreso Constituyente que se había instalado el 18 de febrero de 1856 cerró definitivamente sus puertas el 17 de febrero de 1857, y no fue sino hasta el 11 de marzo (aniversario de la Revolución de Ayutla), en que se promulgó y publicó la Constitución Federal. Así, a partir del 16 de septiembre del mismo año entró en vigor la carta magna, como ordenaba el artículo transitorio.

## Capítulo vigésimo primero

## LOS ÚLTIMOS INTENTOS DE LOS CONSERVADORES

### I. El golpe de Estado de 1857

Cuenta José Ramón Malo[1104] que hasta el 7 de octubre de 1857 pudo reunirse el número suficiente de diputados para instalar la primera legislatura del Congreso federal: "se advierte que se encuentra dividido en dos fracciones, y que la mayoría prepondera por dos o tres votos. ¡Dios nos ayude!", y al día siguiente se declararon abiertas sus sesiones. El primero de diciembre tomó posesión como presidente constitucional de la República el hasta entonces presidente sustituto, general Ignacio Comonfort, así como los nuevos integrantes de la Suprema Corte de Justicia.

Diecisiete días después, a las seis de la mañana, se oyó una salva de artillería en La Ciudadela de la capital de la República, la cual anunciaba que la brigada Zuloaga y algunos cuerpos de la Guardia Nacional se habían pronunciado, intentando abrogar la Constitución Federal y otorgando facultades extraordinarias al general Comonfort, quien debería convocar un nuevo Congreso Constituyente tres meses después que los estados hubieran secundado el Plan que para efecto se había expedido en el vecino pueblo de Tacubaya con esa misma fecha, quedando destituidas las autoridades que se opusieran al mismo y entre tanto se nombraría el correspondiente Consejo.

Relata Miguel Galindo y Galindo[1105] que previamente

> Se hablaba de Juntas verificadas en el Palacio Nacional; de emisarios dirigidos á varios lugares de la República; de la llegada á México de personajes importantes á quienes se trataba de seducir para que entrasen en el complot, y se daba como cierto que el alma de todos estos criminales manejos lo era D. Ignacio Comonfort, que desempeñaba el alto puesto de Supremo Magistrado de la Nación.

[1104] *Cfr. Diario de sucesos notables…, cit.,* p. 497.

[1105] *Cfr. La gran década nacional, 1857-1867*, *cit.,* t. I, p. 39.

Pero ¿qué decía este nuevo Plan de Tacubaya?:[1106]

> Considerando: Que la mayoría de los pueblos no ha quedado satisfecha con la Carta fundamental que le dieran sus mandatarios, porque ella no ha sabido hermanar el progreso con el orden y la libertad, y porque la oscuridad en que muchas de sus disposiciones ha sido el germen de la guerra civil:
>
> Considerando: Que la República necesita de instituciones análogas á sus usos y costumbres, y al desarrollo de sus elementos de riqueza y prosperidad, fuente verdadera de la paz pública, y del engrandecimiento y respetabilidad de que es tan digna en el interior y en el extranjero:
>
> Considerando: Que la fuerza armada no debe sostener lo que la Nación no quiere, y sí ser el apoyo y la defensa de la voluntad pública, bien expresada y a de todas maneras, se declarara:
>
> Art. 1o. Desde este fecha cesará de regir en la República la Constitución de 1857.
>
> Art. 2o. Acatando el voto unánime de los pueblos, expresado en la libre elección que hicieron el Exmo. Sr. Presidente D. Ignacio Comonfort para Presidente de la República, continuará encargado del mando supremo con facultades omnímodas para pacificar á la Nación, promover sus adelantos y progresos, y arreglar los diversos ramos de la administración pública.
>
> Art. 3o. A los tres meses de adoptado este Plan por los Estados en que actualmente se halla dividida la República, el encargado del poder ejecutivo convocará un congreso extraordinario, sin mas objeto que el de formar una constitución que sea conforme con la voluntad nacional y garantice los verdaderos intereses de los pueblos. Dicha constitución, antes de promulgarse, se sujetará por el Gobierno al voto de los habitantes de la República.
>
> Art. 4o. Sancionada con este voto, se promulgará expidiendo en seguida por el congreso la ley para la elección de Presidente constitucional de la República. En el caso de que dicha Constitución no fuere aprobada por la mayoría de los Habitantes de la República, volverá al congreso para que sea reformada en el sentido del voto de esa mayoría.
>
> Art. 5o. Mientras tanto se expida la constitución, el Exmo. Sr. Presidente procederá á nombrar un Consejo, compuesto de un propietario y un suplente por cada uno de los Estados, que tendrá las atribuciones que demarcará una ley especial.
>
> Art. 6o. Cesarán en el ejercicio de sus funciones las autoridades que no secunden al presente Plan.
>
> Tacubaya, Diciembre 17 de 1857.- Felix Zuloaga.

Como decíamos páginas atrás, poco le duró el gusto a Comonfort, pues el 11 de enero de 1858 los alzados lo desconocieron como cabeza del pro-

[1106] Tomado del DVD: Carmona Dávila, Doralicia, *Memoria política de México 1492-2000*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, A. C., 2014.

nunciamiento "por haber desmerecido la confianza pública", lo que ocasionó, dos días después, la confrontación armada entre éste y Zuloaga; el presidente de la Suprema Corte, Benito Juárez, que había sido encarcelado el 17 de diciembre, fue puesto en libertad el 21 de enero, fecha que fue vencido Comonfort, por lo cual Zuloaga tomó la jefatura del golpe de Estado, en calidad de presidente interino, para lo cual, ya lo hemos dicho antes, Juárez asumía, por mandato de la Constitución, el Poder Ejecutivo Federal, y se estableció en la ciudad de Guanajuato el 19 de enero de 1858.

Regresando a la ciudad de México, y de acuerdo con el artículo quinto del Plan de Tacubaya, el 25 de enero de 1858 se integró el Consejo de Gobierno, compuesto por representantes de los diversos estados, aunque cabe hacer la aclaración de que el listado de entidades no se hizo con base en lo prescrito en la Constitución Federal de 1857, más se parecía a la relación de la Convocatoria al Constituyente de 1856, aunque no era del todo similar. El listado se puede consultar en un libro reciente escrito por Óscar Cruz Barney, que nos ha resultado muy útil para la redacción de este inciso, por los hallazgos que ahí se revelan, titulado *La república central de Félix Zuloaga y el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858*.[1107]

Como relata Cruz Barney, el 15 de junio de 1858, los miembros del Consejo de Gobierno: Bernardo Couto, presidente; Juan N. de Vértiz, secretario, y José María Andrade, también secretario, enviaron al ministro de Gobernación, Luis G. Cuevas, el Proyecto de Estatuto antes citado, el cual previamente había sido aprobado por el mismo Consejo; documento del cual solo se tenía noticia marginal gracias a Manuel Rivera Cambas y una copia del mismo dada a conocer por Enrique Cárdenas de la Peña, pero ahora conocemos plenamente, gracias al trabajo de Cruz Barney, el cual fue entregado al Archivo Félix Zuloaga de la Universidad Iberoamericana de la ciudad de México.

No pretendía ser una Constitución, sino solo —perdón por la perogrullada— un "estatuto", al estilo de las Bases para la Administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución, promulgadas por Antonio López de Santa Anna el 22 de abril de 1853, o el Estatuto Orgánico Provisional, del presidente sustituto Ignacio Comonfort, del 15 de mayo de 1856; o sea, la norma que rigiera la vida política del país, en tanto se expedía la correspondiente Constitución.

Inició invocando el espíritu del Plan de Iguala, del 24 de febrero de 1821, en lo que a las "tres garantías" se refería; posteriormente, señala algunos derechos fundamentales, redacción inspirada en la carta magna de

[1107] México, UNAM, 2009.

1857, de los mexicanos y extranjeros; a continuación hablaba del gobierno interino de la República; hacía una larga referencia al Consejo de Estado; intentaba reorganizar la administración de justicia con un corte centralista; obviamente, configuraba interiormente al Estado a través de departamentos. En fin, por medio de sus 46 artículos, este proyecto pretendía dar lineamientos muy generales para el gobierno de la República, por parte de un gobierno conservador y centralista, que rigió una parte de nuestra patria los tres años que duró la Guerra de Reforma, hasta que, como hemos dicho, el gobierno constitucional encabezado por Benito Juárez triunfó y reasumió la conducción nacional a principios de 1861. En otra oportunidad[1108] hemos analizado la labor legislativa del gobierno conservador durante este trienio (1858-1860), por lo cual no volveremos a la misma; ahora solo hemos querido destacar el proyecto referido.

## II. El Imperio de Maximiliano

No es este el lugar para relatar todos los avatares de la intervención francesa que se dio en nuestro solar patrio a partir de 1862. Ahora comenzaremos nuestro relato cuando el comandante de las fuerzas expedicionarias francesas, general Élie-Frédéric Foley, ya situado en la ciudad de México el 16 de junio de 1863, expidió un Decreto para la formación de una Junta Suprema de Gobierno, integrada por treinta y cinco miembros, nombrados por el ministro francés, Dubois de Saligny, con el propósito de designar a tres propietarios y dos suplentes que integraran el triunvirato que ejerciera el Poder Ejecutivo, así como a otros doscientos quince individuos, que junto con los miembros de la Junta Suprema de Gobierno integrarían la Asamblea de Notables, cuyo propósito sería decidir la forma política que habría de adoptar la nación.[1109]

La Junta se instaló el 18 de junio, y quedó como presidente de la misma el ilustre jurista don Teodosio Lares, y como secretarios Alejandro Arango y Escandón y José María Andrade; el día 21 del mismo mes fueron nombrados como propietarios del triunvirato que ejercería el Poder Ejecutivo los generales Almonte y Salas, junto con el recientemente nombrado arzobispo de México, el célebre Pelagio Antonio Labastida y Dávalos, y como suplentes el obispo electo de Tulancingo, Juan B. Ormaechea y José Ignacio Pavón; tomaron posesión del cargo el día 25; a este triunvirato se

[1108] *Cfr.* "El derecho en el gobierno conservador 1858-1860", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, UNAM, 1991, pp. 233-260.

[1109] *Cfr.* Galindo y Galindo, Miguel, *La gran década nacional, cit.,* t. II, p. 572.

le denominó "Regencia del Imperio". El 8 de julio se instaló la Junta de Notables;[1110] en su seno se nombró una comisión compuesta por Ignacio Aguilar y Marocho, Joaquín Velázquez de León, Santiago Blanco, Teófilo Marín y Cayetano Orozco, para que formulara un dictamen acerca de la forma de gobierno que adoptaría el país, concluyendo en la siguiente propuesta de resolución:

> 1º. La nación mexicana adopta por forma de gobierno la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico.
>
> 2º. El soberano tomará el título de Emperador de México.
>
> 3º. La corona imperial de México se ofrecerá á S. A. I. y R. El príncipe Fernando Maximiliano, archiduque de Austria, para sí y sus descendientes.
>
> 4º. En el caso de que por circunstancias imposibles de prever, el archiduque Fernando Maximiliano no llegase á tomar posesión del trono que se le ofrece, la nación mexicana se remite á la benevolencia de S.M. Napoleón III, emperador de los franceses, para que le indique otro príncipe católico.

Relata Miguel Galindo y Galindo que se "aprobó por aclamación el dictamen" y

> se acordaron manifestaciones de gratitud á Napoleón, á Forey, al ejercito franco-mexicano, al ministro Saligny, á don Juan N. Almonte, al barón de Wagner, al Encargado de Negocios de Bruselas, á Gutiérrez Estrada, al padre Miranda, á don José Hidalgo, á don José M. Andrade y á otras muchas personas de las que habían tomado una parte activa en la intervención.

Se nombró una nueva Suprema Corte de Justicia y se constituyó una comisión para trasladarse a Europa a entrevistarse con el archiduque Maximiliano y el emperador francés Napoleón III, y notificarles los acuerdos antes citados. La comisión estaba compuesta por José María Gutiérrez de Estrada, Joaquín Velázquez de León, Ignacio Aguilar, el padre Francisco Javier Miranda, José Manuel Hidalgo, Adrián Woll, Antonio Suárez Peredo, Antonio Escandón, José María de Landa y Ángel Iglesias y Domínguez. Para esto, el 9 de abril del siguiente año, Maximiliano renunció para sí y sus sucesores a la Corona de Austria; al día siguiente recibió a la comisión antes referida, aceptando, evidentemente, la Corona imperial de México que le iban a ofrecer; en esa misma ocasión, ya en funciones de emperador,

[1110] Francisco de Paula Arrangoiz reproduce las listas de los integrantes tanto de la Junta Superior como la de la Junta de Notables. *Vid. México desde 1808 hasta 1867,* 5a. ed., pról. Martín Quirarte, México, Porrúa 1994, pp. 660-664.

disolvió el Consejo de Regencia (el triunvirato) y nombró su lugarteniente al general Juan N. Almonte, así como otras designaciones.

El 11 de junio de 1864, Maximiliano de Habsburgo hizo su entrada en la ciudad de México; al respecto, señala Arrangoiz:[1111]

> Algunas frases del Emperador dirigidas en Puebla a varios republicanos, respecto de libertad de cultos y de los frailes; el no ver la cruz sobre la corona del escudo de armas; el no titularse emperador por la gracia de Dios, y el haber dejado su primer nombre, tan español, infundieron desconfianza a muchos de los conservadores de más importancia —¡y mira quién lo decía!—, a quienes, con su profundo conocimiento de los hombres, les había manifestado el padre Miranda cuando volvió de Miramar, *que se había errado en la elección para soberano; que había quedado muy descontento de la conversación que tuvo en Miramar con S. M., que le parecía hombre de carácter ligero.*

Así llegamos al 10 de abril de 1865, aniversario de la aceptación del Habsburgo al trono, en que se publicó el Estatuto Provisional del Imperio, que según Arrangoiz[1112] "no satisfacía a ningún partido".

Por ser un documento breve, hemos preferido reproducirlo completo;[1113] se podrá observar que el texto no persevera en la tradición constitucional que en los últimos cuarenta años se venía forjando en nuestro país, sino, quizá, respondía más a una influencia francesa. Veamos:

> ESTATUTO DEL IMPERIO
>
> Maximiliano, Emperador de Méjico: Con el fin de preparar la organización definitiva del Imperio, oído nuestro consejo de ministros y nuestro Consejo de Estado, Venimos en decretar lo siguiente:
>
> CONSTITUCIÓN PROVISIONAL DEL IMPERIO MEJICANO
>
> TITULO I
>
> Del Emperador y de la forma de Gobierno
>
> Art. 1o. La forma de Gobierno proclamada por la Nación, y aceptada por el Emperador, es la monárquica hereditaria, con un Príncipe católico.
>
> Art. 2o. En caso de muerte o cualquier otro evento que ponga al Emperador en imposibilidad de continuar en el ejercicio del mando, la emperatriz, su augusta esposa, se encargará, ipso facto, de la Regencia del Imperio.
>
> Art. 3o. El Emperador o el Regente, al encargarse del mando, jurará en presencia de los grandes cuerpos del estado, bajo la fórmula siguiente: "Juro

[1111] P. 588.

[1112] P. 619.

[1113] Tomado de Carmona Dávila, Doralicia, *Memoria política de México 1492-2000, cit.*

a Dios, sobre los Santos Evangelios, procurar por todos los medios que estén a mi alcance, el bienestar y prosperidad de la Nación, defender su independencia y conservar la integridad de su territorio".

Art. 4º. El Emperador representa la Soberanía Nacional, y mientras otra cosa no se decreta en la organización definitiva del Imperio, la ejercerá en todos sus ramos, por sí, o por medio de las autoridades y funcionarios públicos.

Art. 5º. El emperador gobernará por medio de un Ministerio, compuesto de nueve departamentos ministeriales, encomendados:

Al Ministro de la Casa Imperial; de Estado; de Negocios Extranjeros y Marina; de Gobernación; de Justicia; de Instrucción Pública y Cultos; de Guerra; de Fomento; y de Hacienda.

Una ley establecerá la organización de los ministerios y designará los ramos que hayan de encomendárseles.

Art. 6º. El Emperador, además, oirá al Consejo de Estado en lo relativo a la formación de las leyes y reglamentos, y sobre las consultas que estime conveniente dirigirle.

Art. 7º. Un tribunal especial de cuentas revisará y glosará todas las de las oficinas de la Nación y cualesquiera otras de interés público que le pase el Emperador.

Art. 8º. Todo mexicano tiene derecho para obtener audiencia del Emperador, y para presentarle sus peticiones y quejas. —Al efecto ocurrirá a su Gabinete en la forma dispuesta por el reglamento respectivo.

Art. 9º. El Emperador nombrará, cuando lo juzgue conveniente y por el tiempo que lo estime necesario, comisarios imperiales que se colocan a la cabeza de cada una de las ocho grandes divisiones del Imperio, para cuidar del desarrollo y buena administración de los departamentos que forman cada una de estas grandes divisiones.

Nombrará, además, visitadores para que recorran en Su nombre el Departamento o lugar que merezca ser visitado; o para que le informen acerca de la oficina, establecimiento o negocio determinado que exija eficaz remedio.

Las prerrogativas y atribuciones de estos funcionarios, se establecerán en el decreto de su creación.

Titulo II
Del Ministerio

Art. 10. Los ministros tomarán posesión de sus cargos en la forma prevenida en el título XVII.

El Emperador dará la posesión al Ministro de la Casa Imperial y al de Estado; y éste a sus otros colegas, en presencia del Emperador.

Art. 11. Un reglamento fijará los días de sesiones ordinarias del Consejo de Ministros y el orden que en ellas debe guardarse. Y otro reglamento establecerá el buen orden y servicio en los ministerios, señalará los días y horas de

audiencia de los ministros, y deslindando aquellos asuntos que no pertenezcan a sus respectivos departamentos.

Art. 12. Los Ministros son responsables ante la ley y en la forma que ella determina, por sus delitos comunes y oficiales.

Art. 13. En el caso de ausencia, enfermedad o vacante de un Ministro, el Emperador designará al que lo deba sustituir, o autorizará por medio de un decreto al Subsecretario del departamento para el desempeño de las funciones del mismo, pudiendo asistir concurrirá al Consejo de Ministros, con las mismas atribuciones y prerrogativas que éstos.

Titulo III

Del Consejo de Estado

Art. 14. La formación, atribuciones y nombramiento del Consejo de Estado, serán determinados por la ley de su creación.

Titulo IV

De los Tribunales

Art. 15. La justicia será administrada por los tribunales que determina la ley orgánica.

Art. 16. Los magistrados y jueces que se nombraren con el carácter de inamovibles, no podrán ser destituidos sino en los términos que disponga la ley orgánica.

Art. 17. Los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones judiciales, gozarán de absoluta independencia.

Art. 18. Los tribunales no podrán suspender la ejecución de las leyes ni formar nuevos reglamentos.

Las sesiones o audiencias de todos los tribunales serán públicas, a no ser que la publicidad sea perjudicial al orden y las buenas costumbres, en cuyo caso el Tribunal hará con anterioridad las declaraciones oportunas.

Art. 19. En ningún procedimiento civil o criminal habrá más de dos instancias, sin perjuicio de los recursos de revisión y en nulidad autorizados por las leyes.

Titulo V

Del Tribunal de Cuentas

Art. 20. El examen y liquidación de las cuentas de que trata el artículo 7o, se harán por un tribunal de Cuentas revestido de autoridad judicial.

Art. 21. La jurisdicción de este Consejo se estenderá a todo el Imperio. Este Consejo conocerá, con esclusión de todo otro tribunal, de los asuntos de su competencia, y de sus fallos no habrá apelación a ningún a otro tribunal.

Resolverá sobre todo lo que a las cuentas se refiere, pero no procederá contra los culpables, que serán entregados al tribunal competente. Podrá; sin embargo, obligar a los funcionarios sometidos a proceso, a presentar las cuentas de que estuviere hecho cargo.

Velará igualmente por la observancia de los deberes de este Consejo; comunicará con el Emperador por medio del Ministerio de Estado, y sus miembros y Presidente serán nombrados por el Emperador.

TITULO VI

De los Comisarios imperiales y de los inspectores

Art. 22. Los comisarios imperiales se instituirán sólo temporalmente para prevenir y correjir los abusos que puedan cometer los funcionarios públicos en los departamentos; para examinar la marcha que siga el orden administrativo, y ejercer las funciones especiales que en cada caso les sean conferidas por las instrucciones del Emperador.

Art. 23. Los inspectores recorrerán su departamento; inspeccionando la población, el Tribunal o la administración que le correspondan, para emitir su dictamen sobre los puntos que abracen las instrucciones, o para corregir los errores o abusos que notaren.

Los inspectores generales de los departamentos, como los inspectores particulares nombrados para una localidad o para un asunto determinado, se sujetarán a las instrucciones que se les comuniquen por el Emperador.

TITULO VII

Del Cuerpo Diplomático y Consular

Art. 24. El Cuerpo Diplomático representará, conforme a la ley, en el extranjero al Gobierno Imperial, para defender vigorosamente y velar por los intereses y derechos de la Nación, procurar su mayor prosperidad y proteger especial y eficazmente a los ciudadanos mexicanos.

Art. 25. El Cuerpo Consular protegerá el comercio nacional en país extranjero, y coadyuvará a su prosperidad conforme a la ley.

Art. 26. Una ley especial reglamentará los cuerpos diplomático y consular.

TITULO VIII

De las Prefecturas Marítimas y de las Capitanías de Puerto

Art. 27. Habrá prefecturas marítimas y capitanías de puertos, cuyo número, ubicación y organización, determinará una ley.

Las prefecturas vigilarán la ejecución de las leyes, decretos y reglamentos concernientes a la marina, así como el perfecto ejercicio de la justicia marítima.

Los capitanes de puerto se encargarán de todo lo concerniente a la policía de la rada y del puerto, y de la ejecución de los reglamentos marítimos sobre la navegación y el comercio.

TITULO IX

De los Prefectos Políticos, Subprefectos y Municipalidades

Art. 28. Los prefectos son los delegados del Emperador para administrar los departamentos cuyo gobierno se les encomienda, y ejercerán las facultades que las leyes les demarcan.

Art. 29. Cada Prefecto tendrá un Consejo de Gobierno departamental, compuesto del funcionario judicial más caracterizado, del Administrador de Rentas, de un propietario agricultor, de un comerciante y de un minero o industrial, según más convenga a los intereses del Departamento.

Art. 30. Las atribuciones del Consejo Departamental, serán:

I. Dar dictamen al Prefecto en todos los negocios en que lo pida.

II. Promover los medios de cortar abusos e introducir mejoras en la condición de los pueblos y en la administración departamental.

III. Conocer de lo contencioso-administrativo en los términos que la ley disponga.

Art. 31. El Consejo formará un reglamento que fije los días de sus sesiones y lo demás concerniente a su régimen interior, el cual podrá desde luego poner en práctica, pero remitiéndolo al Ministerio de Gobernación para que sea revisado.

Art. 32. La residencia ordinaria y el asiento del gobierno del Prefecto, será en la capital de su Departamento, sin que esto obste a las visitas frecuentes que deberá hacer a los lugares del mismo Departamento.

Art. 33. Los prefectos serán nombrados por el Emperador, y sus faltas temporales serán cubiertas por el suplente que en cada Departamento se designe para reemplazarlo.

Art. 34. En cada Distrito los subprefectos serán los subdelegados del poder imperial, y los representantes y agentes de sus respectivos prefectos.

Art. 35. El nombramiento del Subprefecto se hará por el Prefecto departamental, salva la aprobación del Emperador.

Art. 36. Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes.

Art. 37. La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales.

Art. 38. Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales. El de la capital será nombrado y removido por el Emperador, los demás por los prefectos en cada Departamento, salva la ratificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar su cargo después de un año de servicio.

Art. 39. Son atribuciones de los alcaldes:

1ª. Presidir los ayuntamientos.

2ª. Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos o disposiciones superiores de cualquiera clase.

3ª. Ejercer en la Municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.

4ª. Representar judicial y extrajudicialmente la Municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

Art. 40. El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se elevarán al Gobierno por conducto y con informe del Prefecto del Departamento a que la Municipalidad corresponda.

Art. 41. En las poblaciones que excedan de veinticinco mil habitantes, los alcaldes serán auxiliados en sus labores y sustituidos en sus faltas temporales, por uno o más tenientes. El número de estos se determinará conforme a la ley.

Art. 42. En las poblaciones en que el Gobierno lo estime conveniente, se nombrará un letrado que sirva de asesor a los alcaldes y ejerza las funciones de síndico procurador en los litigios que deba sostener la Municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la Municipalidad.

Art. 43. Los ayuntamientos formarán el Consejo de Municipio, serán elegidos popularmente en elección directa, y se renovarán por mitad cada año.

Art. 44. Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales, y reglamentará su elección.

TITULO X

De la División Militar del Imperio

Art. 45. El territorio del Imperio se distribuirá, conforme a la ley, en ocho divisiones militares, encomendadas a generales o jefes nombrados por el Emperador.

Art. 46. Corresponde a los jefes que mandan las divisiones territoriales, la sobrevigilancia enérgica y constante de los cuerpos puestos bajo, sus órdenes; la observancia de los reglamentos de policía, de disciplina, de administración y de instrucción militar, cuidando con eficaz empeño de todo lo que interesa al bienestar del soldado.

Art. 47. Un reglamento militar especial determinará las facultades en el mando y relaciones entre los jefes de divisiones con las fuerzas en movimiento.

Art. 48. La autoridad militar respetará y auxiliará siempre a la autoridad civil: nada podrá exigir a los ciudadanos, sino por medio de ella, y no asumirá las funciones de la misma autoridad civil, sino en el caso extraordinario de declaración de estado de sitio, según las prescripciones de la ley.

Art. 49. En las plazas fuertes, campos retrincherados, o lugares en que sea necesario publicar la ley marcial, o que se declare el estado de sitio, una disposición especial designará las garantías que han de gozar sus habitantes.

TITULO XI

De la Dirección de Obras Públicas

Art. 50. La Dirección de Obras Públicas ejercerá su vigilancia sobre todas las que se ejecuten, a fin de precaver los peligros de su construcción. Una ley determinará su organización y facultades.

TITULO XII

Del Territorio de la Nación

Art. 51. Es territorio mexicano la parte del continente septentrional americano, que limitan:

Hacia el Norte las líneas divisorias trazadas por los convenios de Guadalupe y la Mesilla, celebrados con los Estados Unidos;

Hacia el Oriente, el Golfo de México, el mar de las Antillas y el establecimiento inglés de Walize, encerrado en los límites que le fijaron los tratados de Versalles;

Hacia el Sur, la República de Guatemala, en las líneas que fijará un tratado definitivo;

Hacia el Poniente, el mar Pacífico, quedando dentro de su demarcación el mar de Cortés o Golfo de California;

Todas las islas que le pertenecen en los tres mares;

El mar territorial conforme a los principios reconocidos por el derecho de gentes y salvas las disposiciones convenidas en los tratados.

Art. 52. El territorio nacional se divide, por ahora, para su administración, en ocho grandes divisiones; en cincuenta departamentos cada Departamento en distritos, y cada Distrito en municipalidades. Una ley fijará el número de distritos y municipalidades, y su respectiva circunscripción.

Titulo XIII

De los Mexicanos

Art. 53. Son mexicanos:

Los hijos legítimos nacidos de padre mexicano dentro o fuera del territorio del Imperio;

Los hijos ilegítimos nacidos de madre mexicana, dentro o fuera del territorio del Imperio;

Los extranjeros naturalizados conforme a las leyes;

Los hijos nacidos en México de padres extranjeros, que al llegar a la edad de veintiún años, no declaren que quieren adoptar la nacionalidad extranjera;

Los nacidos fuera del territorio del Imperio, pero que establecidos en él antes de 1821; juraron la acta de independencia;

Los extranjeros que adquieran en el Imperio propiedad territorial, de cualquier género, por el solo hecho de adquirirla.

Art. 54. Los mexicanos están obligados a defender los derechos e intereses de su patria.

Titulo XIV

De los Ciudadanos

Art. 55. Son ciudadanos los que teniendo la calidad de mexicanos reúnan además las siguientes:

Haber cumplido veintiún años de edad;

Tener un modo honesto de vivir;

No haber sido condenados judicialmente a alguna pena infamante.

Art. 56. Los ciudadanos están obligados a inscribirse en el padrón de su Municipalidad, y a desempeñar los cargos de elección popular, cuando no tengan impedimento legal.

Art. 57. Se suspenderán o perderán los derechos de mexicano y ciudadano, y se obtendrá la rehabilitación en los casos y forma que disponga la ley.

TITULO XV

De las Garantías Individuales

Art. 58. El Gobierno del Emperador garantizará a todos los habitantes del Imperio, conforme a las prevenciones de las leyes respectivas:

La igualdad ante la ley;

La seguridad personal;

La propiedad;

El ejercicio de su culto;

La libertad de publicar sus opiniones.

Art. 59. Todos los habitantes del Imperio disfrutarán de los derechos y garantías, y estarán sujetos a las obligaciones, pago de impuestos y demás deberes fijados por las leyes vigentes o que en lo sucesivo se expidieren.

Art. 50. Ninguno será detenido sino por mandato de autoridad competente, dado por escrito y firmado, y sólo cuando obren contra él indicios suficientes para presumirle autor de un delito. Se exceptúa el caso de delito infraganti, en el que cualquiera puede aprehender al reo para conducirlo a la presencia judicial o de la autoridad competente.

Art. 61. Si la autoridad administrativa hiciese la aprehensión, deberá poner dentro de tercero día al presunto reo a disposición de la que deba juzgarle, acompañando los datos correspondientes; y si el juez encontrare mérito para declararlo bien preso, lo hará a más tardar dentro de cinco días; siendo caso de responsabilidad la detención que pase de estos términos.

Pero si la aprehensión se hiciere por delitos contra el Estado, o que perturben el orden público, la autoridad administrativa podrá prolongar la detención hasta dar cuenta al Comisario Imperial o al Ministro de Gobernación, para que determine lo que convenga.

Art. 62. Ninguno podrá ser sentenciado, sino en virtud de leyes anteriores al hecho por que se le juzgue.

Art. 63. Las penas se sufrirán en los lugares que la autoridad designe.

Art. 64. No existiendo la esclavitud, ni de hecho ni de derecho, en el territorio mexicano, cualquier individuo que lo pise es libre por sólo ese hecho.

Art. 65. En todo juicio criminal, el acusado tendrá derecho a que se le haga saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador si lo hubiere. También lo tendrá para exigir que se le faciliten, concluido el sumario, los datos del proceso que necesite para preparar sus descargos.

Art. 66. Las cárceles se organizarán de modo que sólo sirvan para asegurar a los reos, sin exacerbar innecesariamente los padecimientos de la prisión.

Art. 67. En las cárceles habrá siempre separación entre los formalmente presos y los simplemente detenidos.

Art. 68. La propiedad es inviolable y no podrá ser ocupada sino por causa de utilidad pública comprobada, mediante previa y competente indemnización y en la forma que disponen las leyes.

Art. 69. A ninguno podrá exigirse servicios gratuitos ni forzados, sino en los casos que la ley disponga.

Art. 70. Nadie podrá obligar sus servicios personales, sino temporalmente, y para una empresa determinada. Los menores no lo podrán hacer sin la intervención de sus padres o curadores, o a falta de ellos, de la autoridad política.

Art. 71. Queda prohibida para siempre la confiscación de bienes.

Art. 72. Todos los impuestos para la Hacienda del Imperio serán generales y se decretarán anualmente.

Art. 73. Ningún impuesto podrá cobrarse sino en virtud de una ley.

Art. 74. Ninguna carga ni impuesto municipal podrá establecerse sino a propuesta del Consejo Municipal respectivo.

Art. 75. Ninguna exención ni modificación de impuestos podrá hacerse sino en los casos previstos por la ley.

Art. 76. A nadie puede molestarse por sus opiniones ni impedírsele que las manifieste por la prensa, sujetándose a las leyes que reglamentan el ejercicio de este derecho.

Art. 77. Solamente por decreto del Emperador o de los comisarios imperiales, y cuando lo exija la conservación de la paz y orden público, podrá suspenderse temporalmente el goce de algunas de estas garantías.

TITULO XVI

Del Pabellón Nacional

Art. 78. Los colores del pabellón nacional serán el verde, blanco y rojo. La colocación de estos, las dimensiones y adornos del pabellón imperial, del de guerra, del nacional, del mercante y del gallardete de marina, así como el escudo de armas se detallarán en una ley especial.

TITULO XVII

De la toma de posesión de los empleos y funciones públicas

Art. 79. Todos los empleados y funcionarios públicos tomarán posesión de sus cargos compareciendo ante la autoridad que deba dársela conforme a la ley. La autoridad los interpelará en estos términos: "¿Aceptáis el empleo de (aquí su denominación) que se os ha confiado con los deberes y atribuciones que le corresponden?" La respuesta para quedar en posesión, deberá ser "Acepto". En seguida la autoridad pronunciará esta fórmula: "Queda N. en posesión del empleo de... y responsable desde ahora a su fiel y exacto desempeño".

TITULO XVIII

De la Observancia y Reforma del Estatuto

Art. 80. Todas las leyes y decretos que en lo sucesivo se expidieren se arreglarán a las bases fijadas en el presente Estatuto, y las autoridades obrarán conforme a sus prescripciones.

Art. 81. Sin perjuicio de regir desde luego cuanto el Estatuto y sus decretos y leyes concordantes determinan, las autoridades y funcionarios públicos deberán, dentro de un año, elevar al Emperador las observaciones que su buen juicio, su anhelo por el mejor servicio y la experiencia les sugieran para que se pueda alterar el Estatuto en todo aquello que convenga al mayor bien y prosperidad del país.

Todos y cada uno de nuestros ministros quedan encargados de la ejecución de esta ley en la parte que les concierne, debiendo expedir a la mayor brevedad los reglamentos necesarios para su exacta observancia.

Dado en el Palacio de Chapultepec, a diez de abril de mil ochocientos sesenta y cinco. Maximiliano.-Firmado-. José F. Ramírez.- Juan de D. Peña.- Luís Robles Pezuela.-Pedro de Escudero y Echánove.-José M. Cortés y Esparza.- Félix Campillo.

No es este el lugar para describir los infortunios del llamado II Imperio,[1114] el cual iba a terminar dramáticamente en el sitio de Querétaro, el que inició el 12 de abril de 1867 y concluyó el 15 de mayo del mismo año con el ingreso del ejército republicano a esa bella y legendaria ciudad del bajío, representando con ello no solo la derrota del Habsburgo, sino el fin de su Imperio, siendo fusilado el 19 de junio en el cerro de las Campanas.

El 19 de junio de 1867 murió irremisiblemente el conservadurismo decimonónico en nuestro país, dando paso a una nueva etapa histórica: la República liberal, fraguada entre la Constitución Federal de 1857 y las llamadas Leyes de Reforma, etapa que concluiría el 25 de mayo de 1911 con la renuncia a la Presidencia de la República del general Porfirio Díaz.

[1114] Recientemente, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, ha publicado el libro colectivo: *La legislación del segundo imperio* (México, 2016, 524 pp.) que resulta muy útil para conocer esta triste etapa de nuestra histórica patria, en sus aspectos jurídicos.

## Sexta parte

# EL CONSTITUCIONALISMO REVOLUCIONARIO

## Capítulo vigésimo segundo

# SUPUESTOS IDEOLÓGICOS

Para nosotros, la historia constitucional se forma a partir de cuatro elementos: los hechos, las ideas, las normas y otras circunstancias; a lo largo de todos los capítulos que integran este libro, que pretende ser una historia constitucional de México, hemos procurado desentrañar esos cuatro elementos a lo largo de los nueve congresos constituyentes que entraman la evolución del régimen jurídico fundamental de nuestro país. En este sentido, hemos querido iniciar esta sexta parte con las tres principales corrientes de pensamiento político a finales del siglo XIX y principios del XX, que vinieron a influir de manera decisiva en la confección de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, es decir, el positivismo, la doctrina social católica y el laicismo militante.

## I. El positivismo en México

Existe la opinión común de que el régimen de Porfirio Díaz (1876-1911) estuvo marcado en gran medida por el pensamiento positivista. Pedro Henríquez Ureña[1115] señalaba en 1909: "En México, la filosofía de Comte, en fusión con teorías de Spencer y con ideas de Mill, es la filosofía oficial, pues impera en la enseñanza desde la reforma dirigida por Gabino Barreda, y se invoca como base ideológica de las tendencias políticas en auge", a través del conjunto de los llamados "científicos"; de la misma manera, se ha considerado al Ateneo de la Juventud[1116] como la reacción de una nueva

[1115] Citado por Salmerón, Fernando, "Los filósofos mexicanos del siglo XX", *Estudios de historia de la filosofía en México,* 4a. ed., México, UNAM, 1986, p. 249.

[1116] Fundado el 28 de octubre de 1909. Salmerón lo caracteriza: "En todos se da la afición a Grecia y a los poetas latinos pero, a un tiempo, el conocimiento amplio de la cultura moderna y la preocupación permanente por lo mexicano y lo hispanoamericano. Y además, una seriedad en el trabajo y en la obra que proviene de considerar a la tarea intelectual como una verdadera ocupación y no como una tarea marginal a las ocupaciones de la vida". *Ibidem*, p. 242.

generación de jóvenes intelectuales, encabezados por el grupo de los Siete Sabios, al pensamiento positivista, encarnado por los mencionados "científicos", por lo que se le ha calificado como la expresión intelectual renovadora de ese gran movimiento político-social que llamamos la Revolución mexicana.

Pero como siempre sucede en el mundo real, no es que un buen día se haya acabado el positivismo y abierto paso a nuevas rutas del reflexionar humano, precisamente, con el triunfo de la Revolución mexicana. De hecho, el positivismo, aunque mermado, estuvo también presente en ese movimiento político-social y su gran expresión jurídica: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917; por ello, hemos considerado oportuno hacer una breve mención al positivismo en México por su influencia en el texto fundamental.

A) Augusto Comte es considerado como el padre del positivismo y de la sociología. Sobre su estudio acerca de la filosofía positivista de Augusto Comte, Francisco Larroyo[1117] propone tres constantes de la filosofía positiva:

a) Un ideal de reformar la sociedad.
b) Dicha reforma, por cierto, ha de basarse en la ciencia positiva.
c) La reforma se debe lograr dentro del postulado de la unidad antropológica y social; esto es, de la unidad del género humano (la humanidad), la idea de progreso en la historia.

El ideal de Augusto Comte, como señala Larroyo, fue aquel de reformar la sociedad por medio de las ciencias positivas. Además de las tres constantes anteriormente mencionadas, el propio Larroyo indica tres periodos en el desarrollo intelectual de la obra de nuestro pensador.

A la primera etapa la llama "la etapa de los opúsculos de filosofía social"; en ésta se separa del pensamiento del que fuera su maestro, Saint-Simon; la segunda se caracterizaría porque en ella escribió su famosa obra: *Cours de philosophie positive*; finalmente, la tercera etapa se caracteriza por la obra *Système de politique positive ou Traité de sociologie instituant la religion de l'humanité*. Como el título de esta tercera lo dice, el pensamiento de Comte desembocará en la aspiración a edificar una nueva "religión de la humanidad", fundada en los principios de la filosofía positiva, teniendo al hombre como su centro. A este tercer periodo, cabe mencionar, pertenece, junto a la pretensión de establecer una nueva religión, la formulación del ideal de

[1117] *Cfr.* Larroyo, Francisco, *Augusto Comte. La filosofía positiva*, México, Porrúa, 1979, p. XXXV.

"Amor, orden y progreso", retomado por Gabino Barreda y los positivistas mexicanos. El lema original sería: "amor como principio, el orden como base y el progreso como fin".[1118]

También en su estudio introductorio, dice Larroyo: "La filosofía positiva es, consecuentemente, a la vez, una doctrina y un método. Éste, su carácter totalizador, hace de ella un saber universal".[1119] Vemos así que, para Comte, la filosofía es inseparable de las ciencias particulares, ya que ésta es la que enfrenta las teorías con los hechos observados y con otros hechos. Ante todo, es importante destacar que, para Comte, la filosofía es obra del hombre y, como tal, está destinada, en última instancia, a satisfacer las necesidades de éste; es por ello que las ciencias particulares adquieren tal relevancia frente a la filosofía, porque éstas serán las que le permitan atender las exigencias de la humanidad. La filosofía, dirá Comte, es, por lo tanto, "humanismo por excelencia".[1120]

B) El pensamiento de Augusto Comte, considerado el fundador del positivismo moderno, parece inspirarse remotamente en David Hume en cuanto a la crítica de la metafísica, y más inmediatamente en Saint-Simon en lo que concierne a sus ideas científicas y sociales.[1121]

Sanguineti nos habla sobre la obra del conde de Saint-Simon, el cual, previamente a Comte, ya había formulado un proyecto epistemológico de carácter científico con ambiciosas pretensiones que proponían darle una organización única a todos los conocimientos y descubrimientos de la ciencia moderna. Tal sistema global permitiría "comprender la unidad del universo y el desarrollo histórico de la especie humana a la luz del principio fundamental y universalísimo de la ley de gravitación de Newton".[1122]

Lo que Saint-Simon proponía era una ciencia denominada fisiopolítica, en la que Comte más tarde se inspiraría para formular la idea de la ciencia de la sociología. Siguiendo muy de cerca la exposición de Sanguineti, cabe destacar que Saint-Simon plantea una reorganización de la sociedad desembarazada de cualquier "filtración metafísica"[1123] (pretensión en la cual nos parece que se puede ver también la influencia de la tradición empirista que surge con David Hume).

[1118] *Cfr.* Sanguineti, Juan José, *Augusto Comte. Curso de filosofía positiva*, Madrid, Editorial Magisterio Español, 1977, p. 14.

[1119] Larroyo, *op. cit.*, p. XXXV.

[1120] *Ibidem*, p. XXXVI.

[1121] Sanguineti, *op. cit.*, p. 16.

[1122] *Ibidem*, p. 18.

[1123] *Idem.*

Ahora bien, otra de las influencias expuestas por Sanguineti en el pensamiento tanto de Comte como de su maestro Saint-Simon, es aquella del filósofo alemán G. W. F. Hegel. Quizá de manera no tan evidente, pero no por eso de menor importancia, es cómo el pensamiento hegeliano influirá en la filosofía positiva. El punto de encuentro que Sanguineti ve entre estos dos grandes sistemas de pensamiento está sobre todo en los objetivos; es decir, más en el final del camino, al cual se dirigen ambos, que en cómo alcanzar esas metas.

Otro estudioso que nota esta similitud entre Hegel y Comte es Giovanni Reale, quien halla un punto de encuentro en las concepciones que ambos filósofos desarrollan de la historia de la humanidad. Al hablar sobre la ley de los tres estadios de Comte (que más adelante explicaremos), Reale dice lo siguiente: "Aún sin conocer a Vico o a Hegel, Comte elabora con su ley de los tres estadios una grandiosa filosofía de la historia, que se nos presenta como una imagen gráfica de toda evolución de la humanidad".[1124]

Muchas veces se llega a pensar que el positivismo es una filosofía que, si bien no es estrictamente analítica, puede llegar a convertirse en tal, o puede dar lugar a un sistema de pensamiento analítico; ésta quizá sea otra de las grandes diferencias con el pensamiento de Hegel; sin embargo, al contrario de estas opiniones, es importante recalcar que el positivismo de suyo "no implica una analítica de las cosas, pues desde su nacimiento mantuvo una perspectiva de totalidad, que con el tiempo había de crecer poderosamente".[1125]

Finalmente, para cerrar con los antecedentes y comenzar a entrar directamente a lo que constituye propiamente el pensamiento de Comte, Sanguineti señala que el *Discours sur l'esprit positif* explica que debe entenderse por "positivo" aquello que es concreto, real, efectivo, experimental, útil para el mejoramiento de nuestra condición intelectual y moral, y por lo tanto constructivo y fecundo, en oposición a lo abstracto, quimérico, metafísico, ocioso, infecundo.[1126] Esto quiere decir que, para Comte, "los conocimientos y las cosas no se resuelven en el ens singulare, sino en la historia, en la economía, en la mecánica o en la lógica".[1127] Sanguineti a este respecto aclara también que "en el caso de Comte, el punto sintético de conexión

[1124] *Cfr.* Reale, Giovanni y Antiseri, Dario, *Historia del pensamiento filosófico y científico*, trad. de Juan Andrés Iglesias, Barcelona, Herder, 1988, p. 275.

[1125] Sanguineti, *op. cit.*, pp. 28 y 29.

[1126] *Ibidem*, p. 27.

[1127] *Ibidem*, p. 29.

fenoménica parece ser la ley, entendida como la expresión matemática de una invariable sucesión cuantitativa".[1128]

C) Comte se propone reformar o, mejor dicho, renovar el conocimiento humano y la sociedad, y tal proyecto de reforma sólo se puede entender a la luz de su teoría de la ley de los tres estadios, según la cual la humanidad, al igual que el alma humana, madura al atravesar tres estadios: el teológico, el metafísico y el positivo.[1129]

Por lo tanto, el eje central de la filosofía de Comte, podríamos decir, se encuentra en la concepción que éste tiene de la historia de la humanidad, la cual se fundamenta en la idea de que el hombre sigue una trayectoria lineal que lo lleva hacia un progreso. A este respecto, Larroyo dice: "La filosofía muestra que la actitud positiva del hombre es resultado del desarrollo histórico. La humanidad avanza, progresa. Transformación tal es la ley del progreso, que rige tanto en el dominio de la teoría como en los hechos de la vida en general".[1130]

Giovanni Reale dirá, citando a Kolakowski, que para Comte "el progreso humano, en su conjunto, siempre se ha llevado a cabo de acuerdo con etapas obligadas porque son necesarias desde un punto de vista natural; la historia de la humanidad es un desplegarse de la naturaleza humana".[1131]

Para sostener dicha ley del progreso, Comte formula la teoría de los tres estadios,[1132] correspondientes a tres etapas históricas de desarrollo del intelecto humano, las cuales se pueden comparar con las etapas del desarrollo intelectual de una persona. Larroyo lo expone del siguiente modo: "El niño se satisface con explicaciones atribuidas a seres trascendentes, tal vez mágicos; el joven, razonador, busca ya causas permanentes, aunque imaginadas. El hombre maduro y prudente, se limita a la observación de los hechos y al descubrimiento de sus leyes".[1133]

De este modo, el primer estadio alcanza su meta con el monoteísmo cristiano, ya que se sustituyen las numerosas divinidades. El segundo, cuando concibe una gran entidad, es decir, la naturaleza. Eventualmente, el segundo estadio se supera sólo a través de la ciencia positiva, la cual representa el tercer estadio, el más importante, según Comte. Larroyo dice a este respecto que desde su pensamiento: "La filosofía positiva llegará a su

[1128] *Idem.*

[1129] Reale, *op. cit.*, p. 274.

[1130] Larroyo, *op. cit.*, p. XXXVI.

[1131] Reale, *op. cit.*, p. 277.

[1132] Larroyo, *op. cit.*, p. XXXVI.

[1133] *Ibidem*, p. XXXVII.

perfección al poder representar todos los fenómenos bajo un solo hecho general".[1134]

Que exista una evolución del pensamiento marcada por estadios significaría que hay una cierta relatividad en la concepción que a lo largo de la historia se ha tenido del mundo y la verdad. También el desarrollo de las ciencias, por lo tanto, sería de cierta forma relativo a la época histórica.[1135] Sin embargo, según expone Larroyo, "la relatividad histórica no obliga a pensar en una suerte de escepticismo; sólo indica las variaciones graduales de una evolución interminable del saber".[1136]

Resumiendo, podemos explicar el progreso que se da a lo largo de la historia de la humanidad de la siguiente manera: en el estado teológico, el hombre asigna la explicación de los fenómenos físicos a entidades sobrenaturales; en el metafísico, atribuye estas explicaciones a las esencias, las ideas o las fuerzas abstractas; en el positivo, el hombre renuncia a la pretensión de explicar las últimas causas y obtener conocimientos absolutos, se centra solamente en la observación y las leyes efectivas que puede formular a partir de las relaciones de sucesión y semejanza. En conclusión, como hemos dicho antes, los tres estadios son como tres estados de la edad del hombre: infancia, juventud y madurez adulta.[1137]

D) Hemos explicado ya cómo se conforma el andamiaje de lo que Comte llama la ley de los tres estadios, así como su supuesto progreso en la historia. Ahora nos gustaría centrarnos en lo que para él es la etapa crucial y más importante de la historia evolutiva intelectual de la humanidad: el tercer estadio, el estadio de la ciencia positiva. Este estadio se caracteriza porque en él todos los saberes habrán alcanzado el método positivo, y las ciencias podrán unificarse bajo la batuta reguladora de la filosofía positiva, que establecerá la correcta armonía y relación que debe haber entre ellas; para alcanzarlo, por lo tanto, todos los deberes se deben adecuar al método positivo. Comte, en este sentido, sería una especie de consumador del estadio positivo, ya que, según él, en el tiempo en que él vivía ya todos los saberes habían alcanzado (o estaban en proceso de) el estadio positivo, y él se proponía hacer que aquellos saberes faltantes lo implementaran también. Según Comte, desgraciadamente, el único ámbito en el que no se utiliza el método positivo es en el estudio de los fenómenos sociales; es lo que representa una laguna que se debe llenar para que se constituya la filosofía positiva. Por ello, Comte

[1134] *Idem*

[1135] *Idem*.

[1136] *Idem*.

[1137] Reale, *op. cit.*, pp. 274 y 275.

propuso una ciencia que podría llenar este hueco y llevar el campo de las investigaciones sociales al nivel de la ciencia positiva.

Ahora bien, las ciencias están organizadas en una jerarquía ascendente, donde el grado de complejidad de cada una aumenta de acuerdo con su objeto de estudio. Asimismo, las ciencias superiores presuponen a las inferiores. El orden de las ciencias de manera ascendente es astronomía, física, química, biología y sociología. Como ya se ha dicho, la única de éstas que aún no había logrado alcanzar el estadio positivo era la sociología. "En opinión de Comte, las vías para lograr el conocimiento sociológico son la observación, el experimento y el método comparativo". En cuanto a las demás ciencias, el progreso ha ido produciendo que cada una de ellas vaya pasando al estadio positivo.[1138]

La tesis de Comte dice: "Las crisis sociales y políticas no se pueden resolver sin un conocimiento adecuado de los hechos sociales y políticos". La sociología es, tal como la propone Augusto Comte, una especie de física social que sirve para estudiar los acontecimientos sociales como si fueran fenómenos naturales. Dicha ciencia busca, ante todo, la formulación de leyes que permitan prever los fenómenos sociales; la previsión conduce a la acción. "La ley es necesaria para efectuar previsiones, y a su vez éstas son necesarias para la acción del hombre sobre la naturaleza".

A este respecto, Giovanni Reale dirá: "Siguiendo las huellas de Bacon y de Descartes, Comte piensa que la ciencia es la que suministrará al hombre un dominio sobre la naturaleza";[1139] sin embargo, el conocimiento científico no es solamente práctico, sino que es, ante todo, conocimiento teórico: "Comte se muestra muy claro acerca de la naturaleza teórica de los conocimientos científicos, que hay que distinguir con toda nitidez de los que son técnico-prácticos". Tomando esto en cuenta dirá Giovanni Reale que, según Comte, "la mera erudición consiste en hechos sin leyes; en cambio, la verdadera ciencia está constituida por leyes controladas que se refieren a los hechos".

E) Para Augusto Comte, sin embargo, la sociología juega un papel fundamental más allá de simplemente constituir la ciencia que cerraría el círculo de saberes que pertenecen al método positivo. La sociología puede prever los fenómenos sociales: "A través del razonamiento y la observación la sociología puede establecer las leyes de los fenómenos sociales".[1140] Pero su labor tiene repercusiones no sólo en el ámbito científico, sino también

[1138] *Ibidem,* p. 278.
[1139] *Ibidem*, p. 275.
[1140] *Ibidem,* p. 276.

en el ámbito social. El papel de la sociología será el de solucionar las crisis sociales, de las cuales hemos hablado antes. Es por ello que Giovanni Reale dice, de acuerdo con Comte: "Para llegar hasta el orden social, saliendo de una sociedad en crisis, es necesario saber. El conocimiento está constituido por leyes contrastadas mediante hechos. En consecuencia, si queremos solucionar la crisis de la sociedad, es preciso descubrir sus leyes".

Esto en cuanto al papel que jugará la sociología en el desarrollo de la humanidad. Ahora bien, la ciencia de la sociología se divide, según Comte, en dos ramas: una se conoce como "estática social", y la otra, como "dinámica social". La primera, es decir, la estática social, "estudia las condiciones de existencia que son comunes a todas las sociedades en todas las épocas". En cuanto a la estática social, ésta cuenta con una ley fundamental, la cual constituye "la conexión que existe entre los diversos aspectos de la vida social". Por el otro lado está la dinámica social, que "consiste en el estudio de las leyes de desarrollo de la sociedad. Su ley fundamental es la de los tres estadios, y el progreso social se ajusta a dicha ley". Dicho de manera resumida, Giovanni Reale dice respecto a estas dos ramas que "la estática social indaga acerca de las condiciones del orden; la dinámica estudia las leyes del progreso".[1141]

Recordando brevemente los dos estadios de los cuales hemos hablado líneas arriba, al estadio teológico le corresponde una supremacía del poder militar (tal es el caso del feudalismo); al estadio metafísico le corresponde la revolución (que comienza por la reforma protestante y acaba con la Revolución francesa). Esto es relevante, porque al estadio positivo lo que le corresponde es la sociedad industrial.

Además, la sociología depende, de cierta forma, de la biología, ya que estudia al hombre, el cual es un ser biológico; sin embargo, los hechos sociales tienen su propia especificidad.[1142] Larroyo nos dice que para Comte: "Los fenómenos sociales, empero, están sometidos a todas las leyes de la vida orgánica en general y, por tanto, a la influencia de todos los fenómenos naturales, incluidos los astronómicos". Y posteriormente agrega que "el mismo Comte rehusaba ver una oposición cualquiera de naturaleza entre el instinto del animal y la inteligencia del hombre". Para él, la distancia entre la biología y la sociología se acorta debido a que, en estricto sentido, no existiría una diferencia entre las funciones biológicas y los procesos mentales. Sin embargo, Comte también dice que la sociología "no es... una disciplina particular entre otras, sino una síntesis de todas

[1141] *Ibidem*, p. 277.
[1142] Larroyo, *op. cit.*, p. XLI.

las ciencias positivas". La sociología, según Comte, sería "una historia a la vez que una síntesis, y tiende, vista su universalidad, a confundirse con la misma filosofía positiva".

Asimismo, la sociología se vale de otras ciencias (como la biología, con la cual, como hemos dicho, guarda cierta cercanía), pero tiene su propio método; éste es "la observación del pasado, él método histórico". No es una acumulación de datos históricos, sino que busca leyes generales y un orden necesario. Ese orden necesario es de lo que se ocupa la estática. "Pero tal orden contiene en sí la razón de las transformaciones que está llamado a sufrir". Las transformaciones son el progreso, y eso lo estudia la dinámica social. "Así, el progreso no es sino el desarrollo del orden".

F) Según lo expuesto por Francisco Larroyo: "En la tercera etapa del pensamiento de Comte se le asigna a la sociología una tarea expresa: la de instituir la religión de la humanidad";[1143] es decir, que a partir de este punto lo que hasta ahora era un sistema filosófico denominado "positivo" se convierte, por voluntad del mismo Comte, en una filosofía humanista de proyección religiosa.

Al hablar sobre su propuesta para hacer del positivismo una filosofía humanista, Comte hace una distinción entre población objetiva y población subjetiva. Objetiva son las personas presentes, mientras que subjetiva son las del pasado y futuro; entre todas forman al gran ser que es la humanidad. Comte dirá que "Nosotros trabajamos siempre para nuestros descendientes, pero bajo el impulso de nuestros antepasados, de los cuales derivan a la vez los elementos y los procedimientos de todas nuestras acciones". La humanidad objetiva, por lo tanto, se subordina de este modo a la subjetiva. Para Comte, la continuidad del género humano es garantizada por el progreso.[1144]

Ahora bien, para poder exponer de qué modo Comte pasa de formular la ciencia de la sociología a proponer una nueva "religión de la humanidad", nos gustaría retomar lo que nos dice Larroyo en su análisis sobre el Plan de trabajo de científicos de Comte, ya que nos parece que ayudará a vislumbrar las intenciones de Comte.

G) El plan seguido tanto por los pueblos como por sus gobernantes a lo largo de los años para reorganizar la sociedad ha sido fallido, según Comte.

El defecto general de la marcha seguida por los pueblos y por los reyes en la persecución del plan de reorganización reside en que unos y otros se han formado hasta ahora una idea extremadamente falsa de la naturaleza

[1143] *Ibidem*, p. XLII.
[1144] *Ibidem*, p. XLIII.

de un trabajo semejante, y, en consecuencia, han confiado esta importante misión a hombres incompetentes.[1145]

Para cualquier reorganización hace falta un proceso largo y complejo, no puede hacerse de la noche a la mañana, sino que hacen falta largos esfuerzos por mucho tiempo. Con la sociedad sucede lo mismo que con la ciencia, los cambios pasan por un proceso que lleva tiempo. Dice Comte al respecto que:

> Cuando una ciencia cualquiera se reconstituye de acuerdo con una teoría nueva suficientemente preparada ya, se produce, se discute y se establece en primer lugar el principio general; después, mediante un largo encadenamiento de trabajos, se consigue llegar a formar en todas las partes de la ciencia una coordinación que nadie en su comienzo hubiera estado en disposición de concebir, ni aun siquiera el inventor del principio... Por lo tanto, hay que concluir de esta primera clase de consideraciones que los pueblos no han comprendido hasta el presente el gran trabajo de la reorganización social.[1146]

La sociedad, para ser considerada como tal, debe de dirigir todos los esfuerzos y acciones tanto individuales como colectivos a un solo fin general. Respecto a esto, Comte señala lo siguiente:

> Por otro lado, no hay más que dos fines de actividad posibles lo mismo para una sociedad, por numerosa que sea, que para un individuo aislado. Son la acción violenta sobre el resto de la especie humana, o la conquista, y la acción sobre la naturaleza para modificarla a favor del hombre, o la producción... El fin militar era el del antiguo sistema; el fin industrial es el del nuevo.[1147]

Continuando con la crítica que hace Comte al proceso de desarrollo de las reformas sociales, distingue la organización social en dos dimensiones muy necesarias cada una: la teórica y la práctica. Así como la teoría precede a lo práctico, en cada uno de los estadios de la historia del progreso humano hay una ideología que sustenta a la práctica y le da forma.

H) Una vez dicho lo anterior, podemos entender con mayor facilidad las aspiraciones que tiene Comte al formular una religión de la humanidad. No se trata simplemente de producir un cambio radical en el campo de las ciencias, sino de asumir una labor que, ante los ojos de Comte, se presenta casi como una santa cruzada, la cual consiste en llevar a la humanidad

[1145] Comte en Larroyo, *op. cit.*, p. 9. Aquí Larroyo traduce y comenta.
[1146] *Ibidem,* p. 10.
[1147] *Ibidem,* p. 12.

hacia el último estadio de desarrollo. Giovanni Reale nos dice respecto a esto que: "En la última gran obra de Comte, El Sistema de política positiva (1851-1854), el propósito comtiano de regenerar la sociedad basándose en el conocimiento de las leyes sociales asume la forma de una religión en la que se substituye el amor a Dios por el amor a la humanidad".[1148] Larroyo explica lo anterior de la siguiente manera: "El dogma medular de la religión positiva es la Humanidad... en la religión positiva el individuo se salva y sobrevive en los otros".[1149]

Vemos así que Comte ya no sólo propone un nuevo sistema de pensamiento, sino que creía firmemente que para llegar a consumar su labor de salvar a la humanidad debía fundar una nueva religión. Comte admiraba el catolicismo y su estructura, así que proponía que la nueva religión donde "La humanidad es el gran ser; el espacio, el gran medio ambiente, y la tierra, el gran ídolo: tal es la trinidad de la religión positiva".[1150]

La nueva religión también debía tener su liturgia y sus ritos, así como previamente hubo teocracia y teolatría, la religión positiva traerá una sociocracia y una sociolatría. "El Catecismo positivista y el Calendario positivista establecen la liturgia minuciosa de la nueva religión". Para Comte, es necesario que existiera dicha religión, ya que, según él, el hombre es un ser religioso: "La religión es el comienzo y el fin de la humanidad, merced a que el hombre es, por naturaleza, un ser religioso".[1151]

Ahora bien, a partir de la religión de la humanidad surge, asimismo, una nueva moral. Comte le otorgaba una gran importancia a la moral dentro de la sociología y también dentro de la religión positiva: "Una vez que la ciencia profana (astronomía, física, química, biología) haya estudiado el conocimiento del medio, la ciencia sagrada (la sociología) emprende el estudio del alma en su existencia colectiva, cuyo superior criterio lo da la moral". Para él, "La religión positiva encierra, en efecto, una moral, en cuanto coordina los actos y sistematiza los sentimientos, da unidad a la vida total del individuo a la vez que armoniza las energías individuales".

Según Comte, hay un proceso de moralización, del cual sigue una ruta que se constituye de la siguiente manera: "comienza tomando por centro de su acción, la realidad individual, más tarde, se eleva a la ley de desenvolvimiento humano exigiendo al hombre vivir para la Humanidad".

[1148] Reale, *op. cit.*, p. 279.
[1149] Larroyo, *op. cit.*, p. XLIV.
[1150] Reale, *op. cit.*, p. 279.
[1151] Larroyo, *op. cit.*, p. XLIV.

Finalmente, la moral positiva se consolida en el lema que ya hemos mencionado anteriormente, es decir, aquel de "amor, orden y progreso". Larroyo lo dice de la siguiente manera, con una analogía con la moral de Adam Smith: "La moral positivista es una moral social, inspirada en la moral de la simpatía de Adam Smith". Realiza y legitima la fórmula sagrada: "El orden por base, el amor por principio, el progreso por finalidad".[1152]

I) Por último, y antes de pasar a la parte final en que exponemos brevemente lo que viene después del positivismo de Comte, nos gustaría hacer una recapitulación general del positivismo comteano, en diez precisos puntos señalados por Giovanni Reale en el estudio que hace del positivismo de Comte:[1153]

1. Primado de la ciencia. El conocimiento válido para Comte es únicamente aquel que proporcionan las ciencias naturales.
2. "El método de las ciencias naturales (descubrimiento de las leyes causales y el control que estas ejercen sobre los hechos) no sólo se aplica al estudio de la naturaleza sino también al estudio de la sociedad".
3. La sociología es el resultado del programa filosófico positivista.
4. "Se exalta la ciencia en cuanto único medio en condiciones de solucionar en el transcurso del tiempo todos los problemas humanos y sociales que hasta entonces habían atormentado a la humanidad".
5. "Optimismo general, que surge de la certidumbre en un progreso imparable".
6. El positivismo influenciado por el romanticismo: algunos especialistas (autores como Kolakowski) identifican al positivismo como parte integrante de la mentalidad romántica. "En el caso del positivismo, sin embargo, sería la ciencia la que resultaría elevada a la categoría de infinito".
7. El positivismo influenciado por la Ilustración: otros autores (por ejemplo Geymonat) identifican al positivismo como heredero de la Ilustración: "la fe en la racionalidad científica como solucionadora de los problemas de la humanidad, o incluso la concepción laica de la cultura".
8. "El positivismo... se caracteriza por una confianza acrítica y a menudo expeditiva y superficial en la estabilidad y el crecimiento sin obstáculos de la ciencia".

[1152] *Ibidem*, p. XLV.

[1153] Reale, *op. cit.*, pp. 272 y 273.

9. Sin embargo, el positivismo termina por retornar hacia aquello que tan duramente critica: "La positividad de la ciencia lleva a que la mentalidad positivista combata las concepciones idealistas y espiritualistas de la realidad... aunque ellos cayeron también en posturas metafísicas tan dogmáticas como aquellas que criticaban".
10. Finalmente: "Los rasgos ilustrados del positivismo, indujeron a algunos marxistas a considerar que la acostumbrada interpretación marxista —según la cual el positivismo no es más que la ideología de la burguesía en la segunda mitad del siglo XIX— es insuficiente y, en cualquier caso, posee un carácter reductivo".

El positivismo, como hemos visto hasta ahora, fue un sistema filosófico que, así como tomó varios elementos de las corrientes de pensamiento que lo precedieron y que le fueron contemporáneas, también influiría significativamente en corrientes que surgieron posteriormente o, incluso, a partir de él. De cualquier modo, una de las más duras críticas que se le hace al positivismo, en específico al positivismo de Augusto Comte (de hecho al mismo Comte), es que, en última instancia, si se le conceden todas sus premisas y se sigue la línea propuesta, se regresa eventualmente a los inicios que tanto habían sido criticados en un principio y que eran justo aquellos que la ciencia positiva se proponía dejar atrás. Las pretensiones del positivismo de Comte no sólo regresan a la metafísica, sino que incluso llegan al extremo de querer imponer un sistema global que no sólo afecta a la esfera religiosa, sino que también  encuentra su último fundamento en ésta. Las pretensiones de Comte son evidentemente de una gran dilocuencia que muchos autores después de él criticarán y que, probablemente, sean la clave para terminar de desprestigiar su sistema por completo. Sin embargo, dice Sanguineti, "actualmente el positivismo, aunque con otros nombres, continúa como actitud de fondo en muchos sectores científicos, educativos y políticos, con los diversos matices que se han desarrollado a lo largo de su trayectoria histórica y la dinámica propia que llevan consigo".[1154]

Uno de los más grandes críticos de Comte fue John Stuart Mill, el cual en algún momento se había declarado su seguidor, pero eventualmente lo abandona cuando Comte comienza, en la última etapa de su pensamiento, a formular sus grandes discursos de exagerada ambición sobre cambiar a la humanidad por medio del establecimiento de una nueva "religión de la humanidad". Según Mill, el verdadero positivismo no fue fundado por Comte, sino que ya se había desarrollado con anterioridad, sobre todo en el ámbito intelectual anglosajón. Mill creía que los verdaderos fundadores del posi-

[1154] Sanguineti, *op. cit.*, p. 33.

tivismo, o, mejor dicho, aquellos que establecieron sus bases más sólidas, fueron Newton, Hume, Thomas Brown, Bentham, James Mill (su padre) y Sir Hamilton. La doctrina de Comte, sentenciará Mill, "no es original, sino que es más bien una característica de la época a la que él se adhiere con fuerza".[1155]

J) El positivismo en México. "El 16 de Septiembre de 1867, en la ciudad de Guanajuato, se escucha un discurso que vendrá a ser el inicio de una nueva y extraordinaria etapa del pensamiento y filosofía mexicanos".[1156] Con estas palabras Leopoldo Zea se refiere a la incursión que el pensamiento positivista tiene en México. Hemos visto anteriormente cómo Augusto Comte desarrolló su sistema de pensamiento positivista, que tuvo una relevancia muy significativa en el ámbito intelectual europeo y, por supuesto, en Francia. Pero el positivismo no se quedó confinado dentro de las fronteras de una sola nación, en los cursos de filosofía positiva que Comte impartía en París estaban presentes estudiosos y alumnos provenientes de todo el mundo, un grupo (quizá muy selecto) de entre ellos procedía de América Latina, y entre estos intelectuales latinoamericanos había uno que sería quien traería consigo las ideas del positivismo a México: el doctor Gabino Barreda.

Leopoldo Zea dice que en Guanajuato, Barreda dictaba una conferencia al estilo de Comte, es decir, con una interpretación positivista de la historia mexicana. Además, 1867 es un año extraordinario para un discurso del tipo de los que se proponía hacer Barreda siguiendo a Comte, ya que en ese mismo año las fuerzas invasoras francesas y el emperador Maximiliano habían sido derrotados. Las circunstancias se prestaban para que intelectuales como Barreda comenzaran a formular un proyecto de nación, que se levantaba triunfante para emprender la vía del progreso hacia el estadio positivo del cual hablaba Comte. Leopoldo Zea lo dice del siguiente modo: "La metafísica de la libertad triunfa sobre el espíritu teológico implantado por la colonia para dar lugar a un nuevo orden. Es el triunfo del espíritu positivo alentando la marcha de México por el camino del progreso".[1157]

Para Barreda, la historia de México había sido la de un espíritu liberal y republicano, que luchaba en contra de las grandes fuerzas opresoras que lo habían mantenido privado de avanzar por la vía del progreso. Esta lucha de fuerzas se había dado en contra del clero y la milicia, entre liberales y

1155 *Idem.*

1156 *Cfr.* Zea, Leopoldo, "El positivismo", *Estudios de historia de la filosofía en México*, México, UNAM, 1985, p. 227; del mismo autor, *El positivismo en México: nacimiento, apogeo y decadencia*, México, FCE, 1990.

1157 *Ibidem*, p. 228.

conservadores. Barreda ve en la victoria del liberalismo el comienzo de una nueva era, que será marcada por el desarrollo de la ciencia positiva, la cual conducirá a México al estadio positivo. Este cambio que llevaría a México hacia el progreso se daría gracias a una sustitución de paradigmas, en la que la mentalidad servil sería reemplazada por la libertad de conciencia; a este proceso se le conocería como "emancipación de la conciencia".

La libertad, por lo tanto, sería uno de los ejes centrales para lograr este cambio en México. Una de las medidas implementadas en aras de lograr dicha "emancipación de la conciencia" fueron una serie de reformas educativas impulsadas por el presidente Juárez, para las cuales se asesoró de Barreda. La educación en México debería, por lo tanto, tener el firme objetivo de lograr superar el estado "teológico" y el "metafísico", para que el pueblo mexicano adquiriera conciencia de su libertad y pudiera dar el paso que implica la emancipación. Ahora bien, respecto a qué se entiende por "libertad" Gabino Barreda dice lo siguiente: "Represéntase comúnmente a la libertad como una facultad de hacer o querer cualquier cosa sin sujeción a ley o fuerza alguna que la dirija; si semejante libertad pudiera haber, ella sería tan inmoral como absurda, porque haría imposible toda disciplina y por consiguiente todo orden".[1158] La libertad, más bien, es para Gabino Barreda que los fenómenos sigan de manera natural las leyes que los determinan.[1159] Barreda, siguiendo esta línea de pensamiento, modifica el lema comteano de "amor, orden y progreso" por "libertad, orden y progreso".

Sería más tarde, durante el régimen de Porfirio Díaz, cuando un grupo de seguidores de Barreda comenzarían a formar una "escuela de pensamiento"; estos intelectuales se daban a conocer en un periódico llamado *La Libertad*, y su lema sería el de "orden y progreso". Lo que estos pensadores proponían era hacer énfasis en la consigna de "orden"; querían establecer un nuevo orden mexicano, pero no se llamaba a sí mismos liberales en estricto sentido, sino más bien conservadores-liberales, ya que se proponían tomar elementos de ambos grupos políticos. No pretendían volver al tipo de dominación de la Colonia, pero tampoco querían que el país se viera inmerso en la anarquía que vivió durante medio siglo, así que creían que establecer una noción de orden era fundamental.[1160] Leopoldo Zea lo explica del siguiente modo: "Se llaman conservadores porque sus métodos son contrarios a los métodos para alcanzar la libertad. Ésta, dicen, se alcanza por el camino del libre desarrollo natural de que habla Barreda y que sus

[1158] Barreda, Gabino, en Zea, Leopoldo, *ibidem*, p. 231.

[1159] *Idem.*

[1160] *Ibidem*, p. 235.

discípulos llamarán evolución".[1161] Miembros de esta generación eran, entre otros, Francisco G. Cosmes y Justo Sierra.

Esta generación de pensadores mexicanos se vería más atraída hacia autores como John Stuart Mill y Spencer, y no tanto a Comte. Además, dejarían de lado también la idea comteana del desarrollo histórico, y se apegarían más a una visión darwinista de la historia como evolución. Para ellos estos autores representaban algo de lo que carecía Comte, y que les resultaba sumamente atractivo: un fuerte sentido de practicidad. Ellos, para establecer este nuevo orden del que tanto hemos hablado, no proponían que se le concedieran al pueblo mexicano libertades para las cuales aún no estaba listo por falta de madurez, sino más bien creían que el modo de lograr la madurez intelectual suficiente para el pueblo de México era a través de una "dictadura honrada"; ésta sería, por supuesto, la de Porfirio Díaz. Leopoldo Zea lo explica de la siguiente manera: "Lo primero que debe hacerse es atender el adelanto material de un país. Las libertades son inútiles en países materialmente atrasados. Cuando se logre este adelanto, la libertad en sus múltiples formas se dará por añadidura, por natural evolución".[1162] Esta nueva generación se consideraba a sí misma como la destinada a llevar a México a su última meta intelectual y política; para ellos, política y educación irían de la mano, y sólo sacrificando temporalmente ciertas libertades en aras de establecer una "honrada dictadura", que fungiera como un maestro de mano firme, se podrían alcanzar las condiciones necesarias para que la sociedad evolucionara naturalmente hacia el estadio positivo.

## II. La doctrina social católica

### 1. *Antecedentes*

Podemos afirmar que, sin lugar a dudas, la doctrina socialcatólica encuentra su origen en la encíclica *Rerum Novarum* del papa León XIII; ahora bien, esta última no surgió de la nada, sino que hace falta revisar qué fue lo que provocó que fuera escrita. Para entender mejor la encíclica y su influencia, tanto en el ámbito nacional mexicano como en el ámbito global, será de gran provecho indagar cuáles fueron las causas que yacen detrás de su redacción. Sabemos que ésta, como cualquier otra encíclica, surgió a partir de alguna necesidad específica que, a ojos del pontífice y de la Iglesia, debe ser atendida para la difusión del mensaje cristiano.

[1161] *Ibidem*, p. 235.
[1162] *Ibidem*, p. 240.

Veremos que la inquietud del pontífice surgió a partir de dos frentes, que en el fondo son el mismo: por un lado, una problemática apremiante y, por el otro, una solución que entonces se ofrecía a dicha problemática, pero que, a la luz de los principios cristianos morales, tenía una serie de fallas y deficiencias que la convertían en un camino equivocado. El propósito de la encíclica es doble: intenta ofrecer soluciones a las problemáticas históricas de su época de un modo que sea fiel y coherente con los principios cristianos; pero también pretende demostrar que no todos los caminos para enfrentar tales problemáticas son correctos, ya que no sólo resultan ser medios ineficientes, sino que además conducen a un estado que, por una parte, no es mejor que en el que se estaba y, por otra, va en contra de los principios morales cristianos. Johannes Messner distingue estos dos frentes diciendo que uno de ellos, el capitalismo, se centraba tanto en el individuo como en la realidad material que se vivía en aquel tiempo; mientras que el otro, el socialismo, constituía un ideal que se proponía dar solución a los problemas originados por el capitalismo, y que tenía su centro en la comunidad y en el trabajo.[1163]

Lo que nos proponemos hacer a continuación es plantear esos dos caminos ante los cuales se enfrentaba la Iglesia de León XIII; esto para comprender las soluciones que se plantearon en la *Rerum Novarum*, y que influyeron significativamente en México.

El problema al cual nos hemos estado refiriendo es el que se denominó "la cuestión obrera"; se trataba de una consecuencia de un fenómeno histórico derivado del capitalismo: la revolución industrial. Ante los postulados capitalistas y el problema de la cuestión obrera se enfrentó León XIII con la *Rerum*. Ahora bien, se ha establecido que antes del siglo XIX la postura de la Iglesia era simplemente defensiva; se le veía como guardiana de ciertos valores y principios. Pero con la *Rerum* la Iglesia dejó de tener una actitud pasiva; ya no se trataba de una labor de preservación arqueológica, sino que a partir de ese momento buscó dar respuesta a las necesidades contemporáneas, y que reconoce, en los signos de los tiempos, las señales que la llevaron a responder a una realidad temporal terrena sin perder de vista el punto de referencia que le dan sus principios.

La cuestión obrera surgió aunada a un fenómeno aún mayor: la Revolución Industrial, la cual tiene sus fundamentos en una postura ideológica y filosófica que encontró un modo de manifestación en el siglo XIX, precisamente en los acontecimientos que se desarrollaron a raíz de ella. El siglo

[1163] *Cfr.* Messner, Johannes, *La cuestión social*, trad. Manuel Herdero, Madrid, Rialp, 1976, pp. 291 y 292.

XIX con sus problemas en torno a la cuestión obrera fue fruto, además, del incremento de la burguesía. Lo que en la Edad Media se comenzó a gestar llegó a consumarse en la modernidad gracias al liberalismo, y al rompimiento de ciertos paradigmas que en algún tiempo le daban al orden social una cohesión que entonces se perdía, debido a que las nuevas corrientes de pensamiento optaban por la exaltación del individuo. Al colocar al hombre como individuo en el centro de una concepción política comenzó una nueva era, en la que el valor del trabajo individual adquirió una nueva relevancia.

Este liberalismo del cual hablamos no sólo afectó al ámbito secular, sino que también al ámbito espiritual, en donde evidentemente hubo cambios. Hacia la segunda mitad del siglo XIX, la Iglesia perdió los Estados Pontificios, que junto con el secularismo que se comenzó a vivir en Europa y varias regiones de América Latina mermaron la influencia que la Iglesia tenía en el ámbito político. Como vimos en capítulos precedentes ya desde sus comienzos, el siglo XIX no fue una época fácil para la Iglesia. Con la Revolución francesa se ponían en duda nociones que en el *ancien règime* tenían solidez; por ejemplo, se perdió la concepción de que todo poder provenía de Dios, y en su lugar se afirmaba que, en última instancia, el poder (al menos el poder temporal) provenía del pueblo, de los hombres mismos. En ello se ve cómo las nuevas filosofías concebían a la comunidad centrada en el hombre de tal modo que a éste era a quien le correspondía fijar el rumbo de la historia. En este contexto surgieron el liberalismo y el capitalismo.

Por un lado, John Locke, padre del liberalismo, afirmaba que la sociedad se formaba por medio de un contrato establecido entre voluntades libres; por el otro, Adam Smith, padre del capitalismo, hablaba sobre cómo la economía se centraba en el mercado, y éste con sus leyes, las cuales operan entre individuos, producía un equilibrio que hacía que la economía progresara. La conclusión que podemos sacar a grandes rasgos de estos dos autores, y que fue la idea que permaneció de fondo durante gran parte del XIX, es que son los individuos quienes con su trabajo y el acuerdo de sus voluntades forman y hacen progresar a la sociedad. Sin embargo, estas dos corrientes de pensamiento llevaron también a creer que un individuo podía acumular tanta cantidad de capital como le fuera posible. Esto, sumado al desarrollo de nuevas tecnologías, produjo que en el ámbito de la industria se desatara la producción de maneras nunca antes vistas. Por un lado se poseían los medios necesarios para producir en cantidades exorbitantes, y por el otro, las leyes del mercado y las leyes políticas dejaban las puertas abiertas para que quien tuviera el ingenio suficiente pudiera extender su poder adquisitivo y aumentar su capital de manera indiscriminada.

Debido a estos cambios, se fortaleció la clase burguesa, aquella que en algún tiempo estaba compuesta por los comerciantes, quienes al convertirse en ciudadanos de un Estado moderno y propietarios de grandes capitales se enriquecieron de tal modo que eventualmente la distancia entre ellos y sus obreros se ensanchó y se produjo en medio de ellos un abismo social. Ahora bien, nuestra intención no es profundizar sobre los factores económicos que favorecieron estos acontecimientos, sino mencionar que históricamente el origen de la desigualdad entre lo que se llegaría a conocer como "clase obrera" y "clase propietaria" se encuentra en estas dos corrientes de pensamiento: el liberalismo y el capitalismo. Los movimientos y problemas sociales que de ellos surgieron durante la Revolución Industrial son lo que ahora nos interesan como antecedentes inmediatos y causa de la respuesta de la Iglesia ante tales situaciones.

El crecimiento económico desmedido, donde la riqueza se concentraba en unos cuantos, ocasionó que la clase trabajadora, que incluía a la gran mayoría de la población urbana, sufriera un empobrecimiento radical, ya que esos núcleos de capital concentrados en minorías provocaron que hubiera una distribución desbalanceada de los recursos económicos. Antaño, las clases que se podían considerar como trabajadoras estaban más bien compuestas por los artesanos y los campesinos; la organización social estaba configurada entonces de tal manera que el gran grueso de la población trabajadora se dedicaba al campo. Ante tal organización social, la Iglesia mantenía una postura que, como se ha dicho, se caracterizaba por la salvaguarda de los principios fundamentales de la cristiandad. Si antiguamente no hubo tal cosa como una doctrina social cristiana, era porque la necesidad no fue tan apremiante como se presentó durante el siglo XIX. Había una gran clase campesina, pero no existían antiguamente las grandes distancias sociales con los propietarios; había un balance de poder entre las fuerzas económicas y políticas. El siglo XIX marcó una aceleración desmedida en el crecimiento del poder económico, y las diferencias de clases se hicieron más evidentes, fuertemente marcadas por los recursos materiales. Gran parte del problema del capitalismo de la Revolución Industrial fue que centró toda la atención en la materialidad (ésta sería una de las grandes críticas que hará León XIII en la *Rerum*).

Al enfocarse puramente en lo material, el trabajo adquirió una nueva dimensión; entonces, más que nunca fue visto como un medio de producción al que los grandes propietarios intentaban medir de acuerdo con criterios y parámetros rígidos; es decir, comenzaron a cobrar importancia las mediciones en términos de horas/hombre y cantidad producida en dicho tiempo. Ello acarreó dos consecuencias: el hombre se convirtió en un re-

curso más, donde el trabajador era visto como un número y un criterio de potencia y fuerza de producción, un engrane más de una inmensa maquinaria; y la segunda, es que el trabajo adquirió una nueva dimensión y fue visto no como medio de subsistencia, sino como una forma de opresión. Sumado a todo eso, no sólo la diferencia de clases era abismal y la riqueza estaba distribuida de forma tremendamente desproporcionada, sino que además los obreros sufrían explotación por parte de los patrones; el trabajo, como se ha dicho, verdaderamente era una forma de opresión, ya que en aras de la producción se sacrificaban las necesidades y los derechos de los obreros.

Varios frentes constituyeron la cuestión social: las condiciones bajo las cuales se trabaja en las fábricas eran demasiado demandantes para cualquier ser humano; los trabajos eran arduos, a menudo la vida de los obreros se ponía en riesgo y las jornadas laborales apenas permitían el sano descanso. Sumado a esto, los salarios que los obreros recibían no eran proporcionales a las necesidades de vida de la época ni a las horas invertidas en el trabajo. Además, no había movilidad social, el obrero no contaba con los medios materiales ni con la educación suficiente para ahorrar su dinero; no siempre tenía acceso a la educación, y en la mayoría de las fábricas las condiciones eran igualmente infrahumanas, por lo que las opciones de un obrero estaban sumamente limitadas.

Aunado a todos estos factores, comenzaron a ensancharse las diferencias también entre el campo y la ciudad; antiguamente el campo era un importante productor, y ello lo colocaba en una situación de relativo equilibrio con la ciudad, pero durante el siglo XIX las ciudades comenzaron a crecer y enriquecerse gracias al desarrollo de la industria. El campo comenzó a sufrir una significativa diferencia económica respecto a la ciudad, y los núcleos urbanos crecieron demográficamente, pues cada vez más personas decidían migrar hacia las grandes ciudades en busca de mejores condiciones y oportunidades económicas. Ante tales injusticias, se hizo evidente la necesidad, por parte de la Iglesia, de pronunciarse al respecto; por primera vez en la historia, la opresión se convertía en algo sistemático, y cada vez más universal conforme el mismo modelo económico se extendía de nación en nación. El sistema mismo albergaba deficiencias en su núcleo, y era necesario intervenir de alguna manera. Quienes se dieron cuenta de estas necesidades dentro de la Iglesia, sin embargo, fueron en primer lugar los fieles laicos, quizá por el hecho de que ellos eran quienes convivían de manera más directa con aquella realidad. Ante los problemas de la Revolución Industrial, estos fieles laicos decidieron ir más allá de la denuncia y buscar soluciones concretas.

Johannes Messner[1164] señala algunos ejemplos de esto en Alemania, como Franz Josef Buss y el obispo Ketteler, quienes comenzaron a emprender acciones en aras de ofrecer soluciones a la cuestión social.

El gran mérito de León XIII consistió en saber detectar estos signos de los tiempos y darles respuesta. Supo ver, en gran parte gracias a las acciones de los laicos, que se requería de una respuesta ante los problemas que planteaba la cuestión social. Tal respuesta sería ofrecida en la *Rerum Novarum*, donde León XIII buscaba no sólo defender los principios morales cristianos, sino también ofrecer soluciones y abrir la puerta a lo que sería la doctrina social de la Iglesia católica. A partir de ese momento se comenzó a teorizar desde la fe sobre los problemas sociales con el fin de defender la dignidad humana y, con ello, ofrecer y buscar soluciones a dichos problemas sociales. Sin embargo, la encíclica no sólo atacó al capitalismo, sino que también buscó desestimar otra solución propuesta en aquel entonces a los mismos problemas: el socialismo (especialmente el marxista) desestimado por León XIII, pues no era una solución que satisficiera de fondo los problemas sociales; más bien, generaba otros al ir en contra de ciertos principios que se defendían en la *Rerum*. Es por ello que el contenido de la encíclica atendía a estas dos necesidades: por un lado el problema existente y, por el otro, la falsedad de una solución ilusoria y equivocada.

## 2. *La encíclica* Rerum Novarum

Podemos afirmar que lo que se conoce como doctrina social de la Iglesia nace con la carta encíclica *Rerum Novarum* de León XIII. Este documento pontificio se caracteriza por haber sido el primero en abordar propiamente, y de manera directa, los problemas que surgen de la denominada cuestión social. La Iglesia formó este amplio cuerpo doctrinario a partir de bases fundamentales sustentadas en la Sagrada Escritura, en los padres de la Iglesia y en los doctores de la Iglesia.

Para lograr su fin, la *Rerum* atacó dos frentes: los errores que, según León XIII, provocaron el malestar social, excluyendo la propuesta del socialismo como solución para tales problemas; y, el segundo frente corresponde a la doctrina social en cuestiones que conciernen a los siguientes temas: el trabajo, el derecho de propiedad, el principio de colaboración contrapuesto a la lucha de clases como medio fundamental para el cambio social, el derecho de los débiles, la dignidad de los pobres, las obligaciones de los ricos,

[1164] *Ibidem,* p. 300.

el perfeccionamiento de la justicia por medio de la caridad y, finalmente, el derecho a tener asociaciones profesionales.

La encíclica tenía el firme propósito de dedicarse de lleno a la cuestión social, la cual ya había sido mencionada tangencialmente, pero nunca había sido tratada de frente. Es por ello que ya desde el inicio de la encíclica, León XIII señala con precisión los factores que consideró condujeron hasta la situación propia del tiempo en que la redactara; es decir, las principales causas de la contienda sobre la cuestión social:

— Adelantos de la industria y las artes.
— Cambio en las relaciones mutuas entre patrones y obreros.
— Acumulación de la riqueza en manos de unos pocos.
— Pobreza de la mayoría absoluta de la población.
— Confianza de los obreros en sí mismos y una más estrecha cohesión entre ellos.
— Relajación de la moral.

Así pues, una vez establecidos los factores que provocaron el malestar social, León XIII arremetió en contra de la falsa propuesta del socialismo:

a) La propiedad privada. Un defecto de los socialistas era que creían equivocadamente en la supresión de la propiedad privada, sin darse cuenta de que con ello afectaban también a los obreros. En efecto, no contemplaban que el obrero, con su salario, adquiría propiedad privada; por lo tanto, era parte de la remuneración de su esfuerzo y de su trabajo. En conclusión, sería injusto despojar al proletariado de este derecho fundamental.

Para defender el punto anterior debemos partir del supuesto de que el derecho a la propiedad privada es un derecho natural. Es así que León XIII argumentó en su favor diciendo lo siguiente:

> Y es por esta causa de que es el único animal dotado de razón, es de necesidad conceder al hombre no sólo el uso de los bienes, cosa común a todos los animales, sino el también poseerlos con derecho estable y permanente, y tanto los bienes que se consumen con el uso cuanto los que, pese al uso que se hace de ellos, perduran.

Vemos, de este modo, que el primer argumento al que acudió la *Rerum* para defender la propiedad fue el de la racionalidad humana y su poder sobre las cosas. Ahora bien, el segundo argumento correspondía al derecho del hombre de poseer algo que le garantizara cierta continuidad; esto para hacer más viable su supervivencia: "La naturaleza tiene que haber dotado

al hombre de algo estable y perpetuamente duradero de que pueda esperar la continuidad del socorro. Ahora bien: esta continuidad no puede garantizarla más que la tierra con su fertilidad".

Finalmente, León XIII mencionó que incluso las leyes divinas prohíben el deseo de los bienes ajenos. Por lo tanto, también es de derecho divino el reconocimiento de la propiedad privada y el mandato de que ésta sea respetada.

b) Esfera privada y familiar. Asimismo, según la *Rerum Novarum*, hay una esfera privada en la cual el padre es el responsable. Esta esfera es la constituida por la familia, y en ella no se debe permitir la intervención indiscriminada del Estado. Esto se debe a que ello implicaría la violación tanto de la libertad de los individuos como de la ley natural, según la cual la sociedad se organiza a partir de la familia como su núcleo más íntimo. León XIII lo expresó del siguiente modo: "(...) tiene ciertamente la familia derechos por lo menos iguales que la sociedad civil para elegir y aplicar los medios necesarios en orden a su incolumnidad y justa libertad".

c) Otros errores del socialismo. León XIII señaló que otro de los errores del socialismo fue querer asegurar para los hombres un tipo de igualdad que no es propia a la condición humana. A este respecto, dice León XIII que "se debe respetar la condición humana", ya que ésta implica que haya cierta desigualdad en ciertos aspectos, tales como la fuerza, la salud o el ingenio. Además, está unido a la naturaleza humana el sufrir y el prometer; por lo tanto, lo contrario sería ingenuo. La propuesta de León XIII respecto al sufrimiento es enfrentarlo de otras maneras, no prometiendo una igualdad que no puede darse en la condición humana. Ahora bien, ello no significa que este sufrimiento que padecen las clases sociales inferiores esté justificado. Se debe dar una solución a los problemas sociales, pero la enemistad entre las clases que proponen los socialistas no puede ser parte de esa solución. A este respecto, la encíclica dice lo siguiente: "Es mal capital, en la cuestión que estamos tratando, suponer que una clase social sea espontáneamente enemiga de la otra, como si la naturaleza hubiera dispuesto a los ricos y a los pobres para combatirse mutuamente en un perpetuo duelo".

Con estas líneas pasamos de la cuestión del socialismo a los problemas a los que la Iglesia de León XIII se enfrentaba en cuanto a la cuestión obrera.

### 3. *Propuesta social de la encíclica*

a) Deberes de obreros y patronos. El cristianismo propone la armonía entre las clases sociales, la cual sólo puede ser alcanzada si cada una de las

partes que integran a la sociedad cumplen con las funciones que les corresponde. A este respecto, según la *Rerum*, las obligaciones de los obreros serían las siguientes:

- — Cumplir con lo que libremente haya sido estipulado sobre el trabajo.
- — No dañar el capital.
- — No ofender a los patronos.
- — Abstenerse de violencias y sediciones.
- — No mezclarse con hombres depravados.

En cuanto a los patronos, las obligaciones que deben cumplir, según la encíclica, para promover la justicia social y un orden en armonía, son las siguientes:

- — No considerar a los obreros como esclavos.
- — Respetar en ellos la dignidad propia de la persona.
- — Que tengan en cuenta las exigencias de la religión y las almas de los obreros.
- — No asignar trabajos que excedan las fuerzas.
- — Dar a cada uno lo que sea justo (probablemente ésta sea la más importante).

Estos preceptos, sin embargo, tienen de fondo la doctrina cristiana de la caridad. León XIII expresó que la esencia del mensaje de la encíclica es que no importa si se es rico o pobre, sino cómo se utilizan los recursos para alcanzar la vida eterna. Es por ello que, a pesar de que León XIII proporcionó puntos muy específicos que señalan líneas de acción para obrar con justicia, lo que comunicó con la encíclica era que se debían establecer relaciones de amistad y caridad. Es por ello que León XIII dijo lo siguiente:

> Pero, antes que la ley y el juicio de los hombres están la ley y el juicio de Cristo Dios, que de modos diversos y suavemente aconseja la práctica de dar: «Es mejor dar que recibir» (Hech 20,35) y que juzgará la caridad hecha o negada a los pobres como hecha o negada a Él en persona.

Por lo tanto, para León XIII, la pobreza no constituye una deshonra ante el juicio de Dios, sino todo lo contrario, pues el mismo Cristo decidió nacer pobre. Es por ello que recuerda que, de acuerdo con el Evangelio, las obras de caridad hechas con quienes se encuentran en situación de necesi-

dad son equivalente a obras hechas con Cristo. Para León XIII, donde los hombres viven el amor fraterno no debería haber lucha de clases.

Sobre esta misma línea, ofreciendo otro argumento en contra de la lucha de clases, León XIII señaló que la excelencia no se mide en términos económicos, sino en términos morales, en la virtud, la cual es accesible a todos los hombres sin importar si son ricos o pobres. Tanto para la Iglesia como para la *Rerum*, el fin del hombre no es material, sino espiritual.

Como podemos ver, León XIII estaba firmemente convencido de que mediante los principios cristianos, la sociedad podía remediar sus males. Respecto a esto, es muy claro cuando dijo lo siguiente: “si hay que curar a la sociedad humana, sólo podrá curarla el retorno a la vida y a las costumbres cristianas, ya que, cuando se trata de restaurar las sociedades decadentes, hay que hacerlas volver a sus principios”.

Asimismo, en la *Rerum* también se estableció que si se quería que los obreros salieran de su estado de miseria era necesario que tendieran hacia la virtud. Lo que proponía la encíclica era una imitación de la conducta de los primeros cristianos, quienes vivían la caridad de tal modo que siempre se socorrían entre ellos con los bienes que necesitaran. En los primeros cristianos se veía con claridad que la Iglesia es madre tanto de ricos como de pobres, y ese es un principio que no debe ser olvidado.

b) Deberes del Estado. En cuanto al Estado, León XIII expuso cómo debería ser un Estado justo que promoviera el mutuo beneficio de los ciudadanos. En las siguientes líneas la encíclica es sumamente esclarecedora:

> Ahora bien: lo que más contribuye a la prosperidad de las naciones es la probidad de las costumbres, la recta y ordenada constitución de las familias, la observancia de la religión y la justicia, las moderadas cargas públicas y su equitativa distribución, los progresos de la industria y el comercio, la floreciente agricultura y otros factores de esta índole.

Con esto, dijo León XIII, el Estado podía beneficiar tanto a los proletarios como a los demás miembros del orden social, pues el deber del Estado es proteger a la comunidad. A pesar de que hay una esfera privada en la cual no se puede entrometer, en cuanto a la preservación del orden y el cumplimiento de las buenas costumbres de manera virtuosa sí puede, y debe, valerse del peso de la ley.

Además, León XIII se sirvió de Santo Tomás de Aquino para exponer cómo en un Estado se debe velar por el bien de todos sus integrantes, pero al mismo tiempo los miembros deben ver cada uno por el bien de la comunidad, “Así como la parte y el todo son, en cierto modo, la misma cosa, así

lo que es del todo, en cierto modo, lo es de la parte". Con ello este pontífice argumentó que en la ciudad es responsabilidad de cada ciudadano aportar al bien común de acuerdo con su capacidad y ocupación.

En cuanto a la medida de intervención del Estado en los distintos niveles de la sociedad, León XIII dijo que los ricos necesitan menos de la tutela pública, ya que tienen sus propios medios y recursos para mantenerse. Por lo tanto, en cierto aspecto, quienes más necesitan de la intervención del Estado son los pobres, ya que éstos se encuentran en una situación de relativa desventaja frente a quienes poseen un mayor porcentaje del capital. Es labor del Estado procurar que se respeten sus derechos individuales.

c) Distribución del capital y del trabajo. Según la *Rerum*, es legítimo aspirar a mejorar, pero no lo es a través del robo, la ambición desmedida o las revoluciones. Es lícito hacerlo mediante el trabajo honrado. Es por esta misma razón que se deben evitar las huelgas, ya que éstas sólo provocan daños en la economía tanto para patrones como para obreros. El medio que se sugiere para evitarlas es eliminar con anticipación las causas que puedan provocarlas.

Por eso era necesario establecer con justicia los términos bajo los cuales trabajarían lo obreros, donde las cargas laborales y los descansos deben ser correspondientes a la condición del obrero, a la naturaleza del trabajo y a las circunstancias. Se prohíbe tajantemente el trabajo para los niños al menos hasta que se hayan desarrollado por completo y, asimismo, se recomienda también que las mujeres no trabajen, y si lo hacen que no se les exija que lo hagan con la misma fuerza que a los hombres.

A partir de estas medidas básicas para que se viva la justicia entre obreros y patrones, León XIII argumentó que las relaciones laborales no se reducen a un mero contrato sobre el salario, sino que hay principios de justicia que se deben respetar, y uno de ellos es precisamente el de recibir un salario justo.

Partiendo de la premisa que hemos expuesto con anterioridad sobre el derecho natural a la propiedad, León XIII propuso algo sumamente revolucionario: un sistema económico que no fuera socialista, pero tampoco completamente capitalista, en el cual la propiedad se encuentre mejor distribuida y se apoyen y promuevan las iniciativas particulares de tal modo que haya más pequeños negocios y menos monopolios. A este respecto, dijo: "Las leyes deben favorecer este derecho y proveer, en la medida de lo posible, a que la mayor parte de la masa obrera tenga algo en propiedad. Con ello se obtendrán notables ventajas, y en primer lugar, sin duda alguna, un más equitativa distribución de las riquezas".

Es decir, que León XIII propuso la salida del capital de los núcleos de excesiva concentración para que pueda ser mejor distribuido y, de este modo, también mejor aprovechado tanto por lo individuos como por la sociedad.

d) Derecho de libre asociación. El papa Pecci defendió el derecho de asociación de los trabajadores. A este respecto, señaló que no sólo debía ser permitido, sino que además resultaba sumamente conveniente para la sociedad. Estas asociaciones son de derecho natural, y corresponden a dos clases de asociaciones humanas: la primera es la pública, y es la que busca el bien común; la segunda es la privada, y persigue un bien particular. Las asociaciones de obreros y de particulares corresponden al segundo tipo, y, según León XIII, al buscar un fin particular colaboran también al bien común de la sociedad si el bien que se busca es lícito y se emplean medios igualmente lícitos.

Al ser de derecho natural el poder formar estas asociaciones, el Estado tiene la obligación de respetarlas y cuidar que se respeten, así como de no interferir en su autonomía. Sin embargo, muchos Estados han violado este principio de derecho natural a la libre asociación al no permitir la autonomía de las asociaciones.

Las asociaciones tienen derecho a darse sus propias normas y a elegir su propio gobierno; pero sus fines deben ser la perfección de la piedad y las costumbres. Las asociaciones deben estar hasta cierto punto reguladas; por un lado su mismo fin, si es correcto, las conducirá de manera adecuada, pero al mismo tiempo la legislación del Estado debe fundarse en ciertos principios y valores.

e) Principios en los que se deben fundar las sociedades. León XIII consideró que la educación religiosa y el fomento de la vida de piedad eran necesarias entre los obreros. Es decir, según la encíclica, las leyes sociales se debían fundamentar en la religión: "se resolverá fácilmente conforme a la razón por los obreros cristianos si, asociados y bajo la dirección de jefes prudentes, emprenden el mismo camino que siguieron nuestros padres y mayores, con singular beneficio suyo y público".

León XIII señaló que es responsabilidad de los católicos ofrecer alternativas y soluciones a los obreros que se sentían traicionados por el lucro desmedido del sistema capitalista. En otras palabras, que es responsabilidad de los fieles católicos comenzar a emprender obras que se fundamenten en los principios cristianos y que atiendan a las necesidades sociales de la época.

Finalmente, León XIII exhortó, tanto a patronos como a obreros cristianos, para que cuidaran y vivieran las costumbres cristianas haciendo frente a los problemas propios de la cuestión social. Para lograr esto, es importante no olvidar que el mensaje que se quería difundir era el del Evangelio: la

caridad entre los hombres, siendo ésta la virtud más importante para lograr los tan esperados cambios sociales; en ella, podemos decir, se fundamenta por completo la doctrina social expuesta en la *Rerum Novarum*.

### 4. México y la *Rerum Novarum*

Para Jorge Adame,[1165] tenemos que distinguir entre dos periodos para el estudio de la influencia de la encíclica *Rerum Novarum* en nuestro país: el primero corresponde a la época inmediatamente anterior a su publicación, en el que los esfuerzos de los católicos mexicanos estaban centrados en mantener una oposición política al bando liberal, una oposición que debía estar fundada en una propuesta política que partiera de los principios cristianos; el otro periodo corresponde propiamente a la recepción de dicho documento pontificio en nuestra patria, donde el catolicismo mexicano deja de ser una simple oposición al régimen para convertirse en una fuerza social activa, formando una doctrina que respondía a las necesidades específicas de la población en aquel momento, que proponía una serie de reformas sociales que cubrían las fallas que a juicio de los católicos habían dejado los liberales.

Siguiendo los paradigmas y estereotipos de la época, podemos afirmar que por lo general los católicos se adherían a la facción política conservadora, mientras que los liberales se caracterizaban por su orientación secular; muchos de los hombres que suscribían el proyecto social católico ocuparon cargos de gobierno durante el Segundo Imperio, el de Maximiliano de Habsburgo; su objetivo era instaurar un régimen en el cual la autoridad se derivara de Dios; para ellos, ser católicos en la fe significaba ser conservadores en lo político; se hacían llamar "conservadores", o admitían tal apelativo, en tanto que su propuesta era la de conservar un régimen político paralelo al novohispano; asimismo, se llamaban "tradicionalistas", en tanto que buscaban que sus propuestas sociales estuvieran apegadas a las Sagradas Escrituras; pero también pueden ser considerados reaccionarios, y en ese sentido, de cierto modo revolucionarios, ya que constituían la oposición directa al régimen liberal vigente después de la caída del Segundo Imperio. Estos católicos se consideraban a sí mismos como una generación de reformadores.

En aquel entonces, evidentemente, el conservadurismo se encontraba en una situación política de desventaja, el proyecto conservador de instaurar un régimen imperial había fracasado y las represalias por parte de los

[1165] *Cfr. El pensamiento político y social de los católicos mexicanos,* México, Instituto Mexicano de la Doctrina Social Cristiana, 1991, pp. 127-155.

liberales no se hicieron esperar; el propósito de Juárez y los liberales era el de evitar que los conservadores se reorganizaran en un partido, anular por completo cualquier intento por conformar una fuerza política que pudiera llegar a ser una oposición al partido liberal; para ello, se declaró como traidor a todo aquel que hubiera colaborado con el gobierno imperial.

Como era de esperarse, después de la caída del régimen de Maximiliano, los intelectuales católicos mexicanos fueron dispersados. Sin embargo, poco a poco los exiliados pudieron regresar, los encarcelados fueron puestos en libertad y, en general, los castigos fueron atenuándose. Por otro lado, muchos conservadores se sintieron decepcionados luego de la experiencia con Maximiliano; para ellos, la incursión en la política perdió sentido, y, en consecuencia, la opción más viable era la de simplemente dejar la vida política tanto por el bien propio como por el bienestar de sus familias. Al respecto, dice Jorge Adame:[1166]

> Estos conservadores, alejados de los negocios públicos pudieron hacer algo por el país, contribuyendo al desarrollo de la cultura. Pero ellos, además de conservadores, eran católicos y, dada la situación de la Iglesia en 1867, bien pronto sintieron el deseo de colaborar en su reconstrucción. Ya en 1868 organizaban una agrupación para el fomento de los intereses religiosos llamada la Sociedad Católica de México.

Debemos aclarar que a pesar de los estereotipos no todos los católicos eran necesariamente conservadores y, dada la situación política del país, para los católicos que formaban parte del partido conservador, la opción de hacer política desde un bastión cristiano parecía poco viable y atractiva; en cambio, la opción de emprender iniciativas que no fueran políticas, sino que contribuyeran a la reconstrucción de una Iglesia, que con los embates del siglo XIX y sus conflictos había sufrido cambios significativos, sonaba perfectamente posible. A este respecto, nos parece que bien merece la pena citar unas líneas de las *Memorias de la Sociedad Católica de la Nación Mexicana*, que reflejan el sentir de estos católicos: "Comenzaba a colmarse el dolor que tan profunda huella dejara en México, ocasionado por los sucesos de Junio de 1867, y al disiparse, permitía recibir un desconsolador aliento, que contagiaba ya lo religioso".[1167]

Otro órgano de la época que nos puede arrojar luz sobre el modo de actuar de los católicos en la arena pública de México de finales del siglo XIX

[1166] *Ibidem,* p. 15.

[1167] *Cfr. Memorias de la Sociedad Católica de la Nación Mexicana,* México, Imprenta de Francisco R. Blanco, 1877, citado por Adame, *idem.*

es el diario *La Voz de México,* el cual tenía la intención de ser un medio para que los católicos pudieran difundir sus ideas. Como ya se ve, en este primer momento, la intención era alejarse en la mayor medida posible de los conflictos políticos. A pesar de las acusaciones de ser un retorno maquillado a la política, la creación de una sociedad católica se había dado con fines completamente religiosos. Con estos organismos, los católicos se deslindaban de todo asunto político para dedicarse exclusivamente a los asuntos religiosos. En gran parte, las intenciones de estas sociedades eran que hubiera entre sus miembros personas de todas las facciones políticas. Un punto de inicio para las obras de la sociedad católica era el de dar catecismo en las principales parroquias de la ciudad de México; incluso llegaron a fundar una preparatoria (la Escuela Preparatoria de la Sociedad Católica), la cual competía con la oficial Escuela Nacional Preparatoria de corte positivista.

Por otro lado, como ya se ha dicho, la distinción entre católicos y liberales resulta demasiado radical y lapidaria, pues dentro de los fieles católicos hubo personas que se suscribían tanto a una como a otra corriente política, por lo que podemos hablar de católicos conservadores y católicos liberales. Los primeros, principalmente, mantuvieron una actitud reservada ante el mundo de la política; los segundos proponían que el catolicismo en México jugara un papel más activo en la vida política y social. Ambas corrientes, en definitiva, estaban a favor de que en la vida social el catolicismo tuviera presencia activa; sin embargo, en cuanto a la política diferían. Los católicos liberales inclusive optaron por colaborar con el gobierno en turno para no abandonar del todo la vida política, además de lograr que dentro del mismo régimen liberal comenzaran a permear principios derivados de la doctrina cristiana. Este último grupo de católicos fue el que impulsó de manera más activa el renacimiento de la actividad política de los católicos en México.

Es así como el catolicismo en México se convirtió en un catolicismo de oposición, el cual atacaba dos frentes: por un lado, se defendía de los ataques por parte de las instituciones gubernamentales y, por el otro, buscaba implementar iniciativas sociales que respondieran a las necesidades de los más desamparados.

En el gobierno, muchos católicos intentaron participar en la representación ocupando cargos públicos, pero siempre encontraban obstáculos para lograr participar en la gestión pública sin renunciar a los principios cristianos. Un claro ejemplo de esta tensión fue el rendir la protesta que durante el gobierno de Lerdo de Tejada se les obligó a hacer a los miembros de la Cámara de Diputados, para guardar y hacer guardar "sin reservas"

la Constitución; por supuesto, aquello de "sin reservas" impedía que los cristianos se opusieran por objeción de conciencia a ciertos artículos constitucionales. Ante este panorama, resultaba sumamente útil poder expresar las inconformidades e ideas de manera pública mediante las publicaciones de los católicos. Un claro ejemplo de esto es lo publicado por Manuel García Aguirre:

> Mucho se engañó Diderot anunciando que la supresión de los símbolos sensibles vendría a parar en obscuridad metafísica de formas y aspectos caprichosos, porque no para en eso, sino que empezando por incredulidad de los supresores, la cual no requiere metafísica oscura ni clara, por la razón muy sencilla de que la metafísica es asunto de la cabeza y la incredulidad lo es del corazón, "dixit impius in corde suo: non est Deus", acaba por feroz brutalidad y derramamiento de sangre humana a torrentes.[1168]

En este fragmento podemos ver cómo se daba la disputa intelectual entre católicos conservadores y liberales. El bastión defensivo de estos católicos consistió en la publicación de documentos que atacaban el fundamento ideológico de algunas medidas implementadas por los liberales. Se atacaba la base filosófica asegurando que si se seguía el camino que estaba siendo marcado por las políticas del gobierno de Lerdo de Tejada se llegaría a contradicciones morales y éticas en el sistema. Para los católicos mexicanos era importante que se consideraran los principios morales aportados por la fe sin ser transgredidos y que se respetara la libertad religiosa. Sin embargo, durante el gobierno de Díaz sucedieron dos cosas: las tensiones con la Iglesia se suavizaron, y por lo tanto la disputa ideológica se mitigó y, precisamente, gracias a que los católicos gozaron de mayores libertades para poder ejercer su fe, se desarrollaron muchas iniciativas sociales a partir de la influencia de la *Rerum*, que llegó a México en una atmósfera de tensión ideológica y problemas sociales. Ahora pasemos a considerar cómo fue recibida la *Rerum* durante el porfiriato.

Como vimos antes, 1891 fue el año en que se publicó la encíclica *Rerum Novarum*; su publicación marcó el inicio de una nueva etapa en la historia del catolicismo, de la cristiandad en general, e incluso de la historia de las ideas. Poco tiempo después, ya durante el gobierno de Díaz, llegó el texto a México, y sus efectos fueron notorios de forma inmediata. Sin lugar a dudas en nuestro país su publicación marcó a una nueva generación de católicos. Como ya se ha dicho, los católicos se encontraban en una situación en la

[1168] *Cfr.* García Aguirre, Manuel, *Algunas reflexiones sobre la ley orgánica de las adiciones y reformas a la Constitución*, México, Imprenta de Barbedillo, 1875, p. 285.

que comenzaron a intervenir de manera cada vez más activa en la vida social del país. La mayoría absoluta de esta nueva generación estaba conformada por jóvenes católicos herederos de las tradiciones de los cristianos de antaño que vivieron durante el auge del conflicto entre conservadores y liberales. No olvidemos, sin embargo, que a pesar de que con el régimen de Porfirio Díaz se disiparon los contraataques entre conservadores y liberales, en la conciencia de los católicos aún estaba presente el recuerdo del anticlericalismo propio de las políticas liberales, aún vigente, en cierta medida, en el gobierno de Díaz. Por ello, esta generación de jóvenes católicos sabía que había ciertas políticas liberales de corte anticlerical recibidas de los liberales de la época de Juárez que debían ser combatidas. De hecho, muchos católicos culpaban a los gobiernos liberales por la situación de extrema pobreza que se vivía en varios sectores de la población del país; para ellos, las medidas liberales habían provocado, al igual que en el resto del mundo, que el capitalismo desmedido abriera la puerta al acumulamiento excesivo de riqueza por parte de algunos sectores.

Con el porfiriato también se logró que eventualmente el catolicismo volviera a sonar en el ámbito político bajo el nombre de un partido político; éste, por supuesto, ya no sería el antiguo partido conservador, y de hecho se quería evitar cualquier apariencia de un disimulado retorno a la apuesta por la monarquía, sino que, bajo el nombre de Partido Católico Nacional, se quería proponer un ideal de democracia cristiano en nuestro país. El jesuita Bernardo Bergöend hablaba sobre una necesidad social de fundar el partido católico. Las necesidades sociales que se podían atender desde el catolicismo sólo podrían ser abordadas si la legislación lo permitiera y, para que ello sucediera debía haber, por lo tanto, una intervención activa de los católicos en la política. Es decir, que el partido católico también atendía a una necesidad social.[1169]

Ahora bien, a pesar de que se dio el resurgimiento de la actividad política católica, el principal objetivo de los católicos influenciados por la *Rerum* no era político ni proselitista, sino que se trataba de un afán de cristianización. Estas ideas lograron difundirse fácilmente en nuestro país gracias a la iniciativa de estos jóvenes católicos; incluso hubo publicaciones en territorio nacional que buscaban hacer más explícita la doctrina que León XIII defendía, no sólo en la *Rerum,* sino en todos sus documentos pontificios; un ejemplo de esto es un libro publicado en 1886 titulado *El magisterio de León XIII*.

De la *Rerum,* estos jóvenes pensadores tomaron la idea de que la sociedad civil se da como consecuencia de la naturaleza social del hombre, así

[1169] Adame, *op. cit.,* pp. 178 y 179.

como la idea de que en última instancia toda autoridad viene de Dios. Esto último ya no significando que el régimen político óptimo fuera la monarquía, sino aplicándolo también a los regímenes democráticos y abogando más bien por un derecho natural superior que no debe ser contradicho por la ley humana. La ley humana, dirán estos pensadores siguiendo a León XIII (quien se inspira a su vez en gran parte en Tomás de Aquino), debe ser consonante con la ley natural y la ley eterna. De esta idea se desprenderán dos consecuencias: la primera es que con ello se dignifica la autoridad; la segunda es que, partiendo de estos principios, los gobernantes adquieren una nueva responsabilidad ante sus gobernados, ya que deben enfocar siempre sus esfuerzos a la persecución del bien en común. Para los católicos mexicanos, siguiendo a León XIII, se debía dar prioridad a la esfera espiritual por encima de la material y, por lo tanto, resultaba de suma importancia la difusión del principios cristianos que defendían la existencia de una dimensión espiritual en la persona.

Asimismo, el catolicismo dejó de ser un catolicismo conservador para convertirse en un catolicismo social.[1170] Esto último significa que los católicos mexicanos (y de todo el mundo) buscaban que la idea política según la cual los regímenes debían estar ordenados al bien común se manifestara en la realidad social. Las acciones dirigidas a alcanzar estos objetivos respondían a los principales puntos de la *Rerum*. Por un lado, se querían combatir los males sociales y, por el otro, se quería desacreditar la posibilidad de resolverlos mediante el camino erróneo que había marcado el socialismo comunista. México, como hemos dicho, por desgracia, no estaba exento de estos problemas sociales; así, a pesar de que el desarrollo industrial fue relativamente tardío y nuestra economía nacional estaba principalmente enfocada a la agricultura y la minería, los católicos influenciados por la *Rerum* buscaban combatir la situación de pobreza y desigualdad extremas que se vivían en territorio nacional.

La organización que antecedió la fundación del Partido Católico Nacional estuvo constituida por los círculos católicos, los cuales buscaban implementar las propuestas que hacía León XIII en la *Rerum*. Estos círculos católicos surgieron a partir de la agrupación de los católicos de la nueva generación para tratar de tomar iniciativas que se encaminaran a la consecución del bien común. Para lograr esto se copiaron modelos que ya estaban llevándose a cabo en otros países; por ejemplo, en Italia o en Francia, en los cuales los laicos organizaban iniciativas que fomentaban la reflexión sobre los temas sociales, así como las obras de caridad y empresas personales que

[1170] *Ibidem*, p. 148.

buscaran un trato más digno y justo de los obreros. En México se organizaron congresos católicos y semanas católicas en las cuales se abordaban temas tales como la misma fundación de los círculos católicos, la beneficencia, el combate del alcoholismo entre obreros, la prensa católica, la equidad laboral, la dignidad de la mujer, la dignidad de los indígenas, etcétera.

Otra medida tomada en nuestro país, ya no sólo por parte de los laicos, sino también del clero, fue la implementación de la materia de sociología y de filosofía tomista en muchos de los seminarios del país, así como en varias universidades católicas. Esto nos muestra cómo los trabajos por difundir la doctrina social en México fueron tanto intelectuales como sociales. Ahora bien, el desarrollo intelectual tenía una gran relevancia en el proyecto de estos católicos, ya que ellos consideraban que el progreso nacional debía ir conjuntamente de un progreso espiritual.[1171] La difusión de la doctrina iba de la mano del desarrollo intelectual de los principios cristianos. Lo que se defendía era que debía de haber un equilibrio entre lo espiritual y lo material; los problemas que tenía México (y muchos otros países) a los ojos de los católicos no eran simplemente problemas económicos o sociales, sino que se trataba de un problema moral que debía ser resuelto mediante el retorno a las costumbres y la moral cristianas. Pero este retorno ya no sería como anteriormente lo había intentado el partido conservador, sino que los nuevos católicos mexicanos pretendían difundir estas ideas en el contexto de un régimen democrático que respetara la ley divina y natural. Como consecuencia de la industrialización y las malas políticas liberales había surgido el problema social, por lo que el cristianismo ofrecía una respuesta alternativa a estos problemas, una solución que se oponía por completo a la violencia y que optaba por una transición pacífica hacia un régimen que lograra asumir, dentro de sus bases fundacionales, la doctrina cristiana que defendía la persecución del bien común.

## III. Un laicismo militante

Hemos venido insistiendo hasta la saciedad, en los diversos capítulos que componen este libro, que son dos los problemas, que, aunque estrechamente vinculados, son diversos, y los tenemos que diferenciar: la cuestión religiosa y la cuestión eclesiástica.

A) Hagamos un poco de memoria: cuando México se emancipó de España, heredó dos temas muy controvertidos: la intolerancia religiosa y la confesionalidad del Estado. Hemos visto cómo, recién independizado nues-

[1171] *Ibidem*, p. 215.

tro país, tuvo que enfrentar la continuación del Patronato Eclesiástico, y por ende el delicadísimo asunto de las relaciones Iglesia-Estado en nuestro solar patrio; así como, durante la administración de Valentín Gómez Farías (1833-1835), se dieron algunos pasos sobre el particular, medidas que fueron echadas abajo al triunfo del Plan de Cuernavaca (1835); así, hasta llegar el triunfo de la Revolución de Ayutla en 1855, en que comenzó propiamente la Reforma liberal en nuestro México, iniciando con la Ley Juárez, del 23 de noviembre de 1855, siguiendo con la Ley Lerdo, del 25 de junio de 1856, continuando de manera eminente con la Constitución del 5 de febrero de 1857, todo lo cual va a concluir con la Ley del 25 de septiembre de 1873, que adicionó varios preceptos a la ley suprema en esta materia, tocando tanto los tópicos eclesiásticos como religiosos.

Aparentemente, se habían resuelto ambas cuestiones; sin embargo, en el Congreso Constituyente de 1916-1917 se revisaron profundamente ambos, resultando una normativa jurídica muy limitativa de la libertad religiosa y francamente persecutoria de las instituciones eclesiásticas, como tendremos oportunidad de revisar en las páginas posteriores.

Podemos decir que la reforma liberal fue un fenómeno generalizado en la mayoría de los países occidentales en el siglo XIX, concluyéndose con un *statu quo* en el que se consiguió la libertad de cultos y se transitó a un Estado laico, con mayores o menores derechos a las instituciones eclesiásticas. No obstante ello, en nuestro país, aunque aparentemente había triunfado el liberalismo, en 1916-1917 se va a dar un vuelco muy importante a esta normativa.[1172] ¿Qué había pasado? En las siguientes páginas trataremos de buscar una respuesta a esta interrogante.

Como nos relata Juan de Dios Bojórquez,[1173] desde que se discutió la credencial del diputado Ezquerro, se vislumbró que el Congreso Constituyente de 1916-1917 estaba dividido en dos facciones,[1174] una llamada de *los renovadores*, "que se quedaron en México en 1913 y 1914, sancionando los actos o dando fuerza legal al usurpador, habían rodeado en Veracruz a don Venustiano y se hacían pasar por sus amigos más íntimos", a los cuales definió Luis Manuel Rojas (él mismo pertenecía al grupo) como "las personas que tienen, por circunstancias especiales, el propósito de sostener en este

1172 Es muy ilustrativa la explicación que de este fenómeno nos proporciona Jean Meyer en *Historia de los cristianos en América Latina, siglos XIX y XX*, México, Vuelta, 1989, pp. 89-139.

1173 *Cfr. Crónica del Constituyente,* 4a. ed., México, INEHRM-IIJ/UNAM, 2014, pp. 117-120.

1174 Confirmado por el diputado Pastor Rouaix; *cfr. Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917;* edición original: Puebla, Gobierno del estado de Puebla, 1945, 207 p. Nosotros hemos manejado el recopilado en: *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*, México, Gobierno del estado de Querétaro-INEHRM, 1987, pp. 261-264.

congreso el proyecto del C. Primer Jefe tal como fue presentado… forman lo que, a mi juicio, debe llamarse el grupo liberal carrancista"; mientras que, por otro lado, estaban los radicales, también llamados *jacobinos-obregonistas*, que según los definió el propio Rojas "se han caracterizado porque representan el criterio francés de la política", de los cuales Palavicini[1175] aseguró que "estaba integrada por elementos liberales, casi todos masones, que como afines a la revolución fueron apoyados por el grupo triunfante".

Sobre este particular, cabe mencionar la carta que el 20 de diciembre de 1916 el general Álvaro Obregón dirigió al Constituyente y fuera leída en el seno de éste el 22 del mismo mes; en ella se decía:

> Al dirigirme a esa honorable Asamblea, como lo hago, no me impulsa otro móvil que el hacer algunas declaraciones que, en mi concepto, son necesarias para que el grupo de diputados exrenovadores que figura en este Congreso, grupo dirigido por J. Natividad Macías, Félix F. Palavicini y Luis Manuel Rojas, no continúe lanzando cargos más o menos aventurados en la investigación que pretende hacer sobre quién o quiénes son las personas que trataron de encauzar los criterios de los ciudadanos diputados revolucionarios radicales para…
>
> Y esto viene precisamente a robustecer los cargos que yo he tenido para ellos, pues tal hecho demuestra que esos personajes [los renovadores] son ventajosamente utilizables como elementos de traición, dándonos todos esos antecedentes el derecho de suponer que, con instrucciones del señor Carranza, traicionaron después a Huerta; sin ser remoto y allá van encaminados los temores de los revolucionarios de verdad que ahora simulen estar colaborando al lado del señor Carranza, con instrucciones del arzobispo Mora y del Río o de Emiliano Zapata.

Comunicación que no tuvo ningún efecto jurídico, pero nos describe el ambiente ideológico que se vivía al interior del Congreso. Pero vayamos al fondo del asunto.

B) Es conveniente comenzar con lo que nos señaló el licenciado Luis Vicente Cabrera Lobato, mejor conocido simplemente como Luis Cabrera, quien fuera uno de los intelectuales del carrancismo,[1176] en un pequeño texto que lleva por título *La cuestión religiosa en México*,[1177] que nos puede resultar de utilidad dada la importancia histórica de su autor, de ese momento. Co-

[1175] *Cfr.* Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, ed. facsimilar tomada de la del Gobierno del estado de Tabasco (1980), México, INEHRM-UNAM, 2014, t. I, p. 63

[1176] Autor de las Adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914 y la Ley Agraria del 6 de enero de 1915.

[1177] En *Obras completas,* México, Oasis, 1975, t. III. Obra política, pp. 381-394.

menzó señalando que la influencia del clero católico, en asuntos religiosos, no tenía contrapeso, ya que el 99% de la población profesaba la religión católica, que antes de la Guerra de Reforma la Iglesia católica era el poder temporal más fuerte que existía en México y que las Leyes de Reforma tendieron a desposeerla de su poder y lograr la independencia de la Iglesia y el Estado. Continuó señalando que el diferendo surgido con el gobierno constitucionalista —estamos en 1915— por la cuestión religiosa era consecuencia de la actitud asumida por el clero católico desde 1910 contra el movimiento revolucionario, y que el único objetivo de dicho gobierno era la estricta observancia de las Leyes de Reforma, las cuales habían sido desatendidas.

Reconoció que el clero católico se había abstenido por mucho tiempo de interferir en problemas políticos, al renunciar Porfirio Díaz (en 1911, no en 1910 como en ese texto se apunta), el mismo clero creyó que había llegado el momento de organizarse para la lucha política, creando un grupo político compuesto por grandes terratenientes, llamado Partido Católico [Nacional], aprovechándose de los sentimientos religiosos de la población, calificando a dicho partido como *la organización política de la Iglesia católica de México*, lo que constituía un peligro para las instituciones democráticas y fuera visto con desagrado por el Partido Antirreeleccionista,[1178] primero, y por el Partido Constitucionalista, después. Afirmó Cabrera que desde octubre de 1911 el Partido Católico fue el principal enemigo del gobierno de Madero.

Prosiguió recordando que, en las elecciones legislativas de 1912, el Partido Católico ganó el 30% de las diputaciones y ocho o diez senadores, ya que sólo se renovó la mitad del Senado, cuyos miembros eran mayoritariamente porfiristas. Luego hizo una afirmación muy temeraria: “El clero católico de México, directamente o mediante la intervención del Partido Católico, fue uno de los factores principales en la caída de Madero”, aserto que, por supuesto, no demostró, se limitó a señalar: “aunque Huerta no era quizá el candidato designado para reemplazarle [a Madero], el hecho es que el jefe clerical, De la Barra, formó parte del Gabinete que determinó el asesinato de Madero y Pino Suárez”; aseguró que el clero y el Partido Católico habían apoyado a Huerta con sus hombres y su dinero, y sobre todo “para crear una opinión, si no favorable a Huerta, al menos muy desfavorable para los constitucionalistas”; claro, en un régimen democrático no tendría mucho sustento tal argumentación; por ello, en la párrafo siguiente dijo:

[1178] Jean Meyer ha demostrado fehacientemente la falsedad de esta afirmación. *Cfr.* “Prólogo” en Correa, Eduardo J., *op. cit.*, p. 13.

> Tal propósito, fue realizado no a través de los medios individuales que todo ciudadano está en libertad de poner a la disposición de un partido político, sino aprovechándose de la influencia religiosa ejercida por el clero católico sobre los fieles, desde el púlpito y en el confesionario.

Relató cómo llamaba la atención a los constitucionalistas la opinión "extremadamente hostil e injusta que encontraron en los pueblos que iban ocupando", y aseguró que la resistencia armada en las ciudades no era producto de la simpatía a Huerta, sino de la antipatía que hacia ellos había creado el clero católico, quien los había representado, por medio de sermones, correspondencia y en los confesionarios (de lo cual Cabrera aseguraba que había pruebas indiscutibles), como "bandidos deseosos de apoderarse de las poblaciones únicamente con propósitos de pillaje, robo, violación de mujeres y asesinato", explicando con ello, según él, mas no justificando, los actos de agresión, e incluso atentados de los soldados constitucionalistas contra miembros del clero católico.

Aseguró que respecto del gobierno constitucionalista no había más propósito que mantener al clero dentro de los límites de sus facultades y su misión espiritual, hacer efectiva la separación Iglesia-Estado e impedirle, como institución religiosa, participación en asuntos políticos. Justificó el intenso disgusto de militares carrancistas por esas actitudes "hasta intentando interferir en materias de índole puramente religiosa" como era la restricción de los servicios religiosos, e incluso la destrucción de los confesionarios, ya que "las tropas revolucionarias han visto el uso que el clero católico había hecho del sacramento de la confesión como arma de contienda política", asegurando que "Si el clero católico se hubiese mantenido dentro de sus atribuciones religiosas, sin interferir en la contienda… no hubieran ocurrido los contraataques por parte de las tropas revolucionarias", garantizando que el gobierno constitucionalista "jamás ha pretendido interferir en asuntos religiosos, o restringir de manera alguna la libertad religiosa... no se propone establecer leyes perjudiciales para la religión… ni restringir en modo alguno las prácticas religiosas".

Más adelante afirmó que la Iglesia católica, transgrediendo la ley que le prohíbe adquirir bienes de propiedad, había encontrado medios para tenerlos, y con ello disimular su influencia política; que poseía más templos de los que necesitaba, siendo facultad del gobierno determinar ese número; de nueva cuenta, señalaba que algunos revolucionarios habían represaliado al clero por su actitud antes descrita, cerrando algunos templos "lo que, por otra parte, fue provocado por la actitud de los mismos clérigos". También se dolió del restablecimiento de facto de las órdenes religiosas y justificó las

agresiones hacia algunas monjas por miembros del ejército constitucionalista, apuntando: "El Gobierno Constitucionalista se propone, finalmente, hacer efectiva la abolición de las órdenes monásticas existentes en México, sobre todo las de carácter meramente contemplativo".

En el momento de escribir el texto antes citado, la situación de la Iglesia en México no estaba como para ponerse a responder nada; nos informa José Gutiérrez Casillas:[1179] "Los Obispos, con excepción del de Cuernavaca, que por estar en territorio zapatista, ejercía su ministerio con libertad, se vieron obligados a salir del país", así como doce sacerdotes y dos hermanos lasallistas fueron muertos por los revolucionarios en el período 1914-1918 y reducidos a prisión sacerdotes de casi todas las ciudades del país, las monjas expulsadas de sus viviendas, algunas violadas; resultado de lo mismo fue que 57 de ellas quedaron embarazadas, amén de muchos otros atropellos más, en odio a la religión. Sobre este particular, podemos considerar, como respuesta al texto de Cabrera, lo manifestado por el arzobispo de México y delegado apostólico en nuestro país, monseñor Leopoldo Ruiz y Flores, al distinguido historiador José C. Valadés, quien actuando entonces como periodista, 1937, en la ciudad de San Antonio, Texas, ciudad donde se hallaba hacía cuatro años, Ruiz y Flores había sido desterrado por el gobierno de México, acusado de actividad subversiva.[1180]

Cuando Valadés preguntó a Ruiz y Flores si "la Iglesia ayudó económica y moralmente a los grupos políticos contrarios a los partidarios revolucionarios que han estado en el poder a partir de 1910", respondió:

> ¡inexacto, falso!… No, no es posible condenar la revolución nada más porque sí. La revolución cometió muchos errores, uno de ellos es el de ni siquiera haber escuchado a la Iglesia; pero la revolución trajo también beneficios. ¿Por qué no hemos de decirlo? No, no todo lo que la revolución hizo fue malo; pero ya ve usted, al clero se le ha atribuido una acción política.

Y más adelante: "La Iglesia siempre ha sido objeto en México de las más burdas calumnias. Se ha afirmado que conspiró contra el señor Madero, que participó en el cuartelazo de 1913, que apoyó y hasta auxilió económicamente al gobierno del general Huerta. Todo es falso".

[1179] *Cfr. Historia de la Iglesia en México,* 2a. ed., México, Porrúa, 1984, pp. 414-416.

[1180] Independientemente de la publicación en varios diarios estadounidenses en ese año, son recogidos en *La Revolución y los revolucionarios,* México, INEHRM, 2010, t. III, parte uno, El Estado constitucional. Sus inicios. Artículos, entrevistas y reportajes de José C. Valadés, pp. 447-470.

Luego relató cómo estando participando junto con otros diez obispos en la Dieta de Zamora a finales de 1913, recibió una carta de uno de los líderes del Partido Católico Nacional, licenciado Villela, en que le relataba que dos miembros de dicho Partido estaban mezclados en una conspiración contra Madero, que estimaba debiera llamar la atención a esos sujetos "ya que los católicos no podían ser enemigos del gobierno legítimo de Madero". Los prelados ahí reunidos opinaron que dichas personas inodadas se abstuvieran de intervenir en tal conspiración,[1181] pidiéndole al arzobispo de México, Mora y del Río, se trasladara a la capital de la República y personalmente entregara tal resolución de los obispos. Igualmente, señaló Ruiz y Flores que después del levantamiento de Bernardo Reyes y Félix Díaz escribió a curas y miembros del Partido Católico en Michoacán para que se abstuvieran de participar en cualquier movimiento contra el gobierno de Madero, condenando el cuartelazo de La Ciudadela; posteriormente, el gobernador de ese estado, Miguel Silva, acusó, ante el mismo Huerta, al clero michoacano de enemigo del gobierno huertista, y añadió: "El general Huerta, como liberal, no podía ser amigo de la Iglesia".

En la siguiente entrevista abordó el espinoso tema de la supuesta ayuda económica de la Iglesia al gobierno de Victoriano Huerta. Dicha aseveración, dijo Ruiz y Flores, fue inventada por Alfonso Toro en su libro *La Iglesia y el Estado en México*, quien aseguró que el clero había prestado al gobernante espurio la cantidad de diez millones de pesos a cambio de que incluyera en su gabinete connotados conservadores. Al respecto, el entrevistado aclaró que el arzobispo Mora y del Río se había visto obligado a entregar a Huerta veinte mil pesos, ya que durante la Decena Trágica Huerta se los había exigido, puesto que de lo contrario la tropa se entregaría al saqueo, pues no contaba con recursos para pagarles sus haberes, cantidad que fue entregada y posteriormente devuelta; situación que Mora y del Río había tenido que aclarar al delegado apostólico, quien le pidió explicaciones, y finalmente quedó satisfecho con ellas. Socarronamente, Ruiz y Flores añadió que lo mismo se podía acusar al clero michoacano de ayudar a los constitucionalis-

[1181] Eduardo J. Correa, destacado miembro del Partido Católico Nacional, en el libro que escribió con el título de *El partido Católico Nacional y sus directores. Explicación de su fracaso y deslinde de responsabilidades,* en 1914 y publicado en 1991, con un prólogo de Jean Meyer, en México, por el Fondo de Cultura Económica, copia la carta que enviaron los arzobispos de México, Oaxaca, Michoacán y Guadalajara, junto con los obispos de Chiapas, León, Zamora y Saltillo, a los directivos del mencionado Partido el 21 de enero de 1913, desde Zamora, en donde señalaban: "creemos que el Partido Católico Nacional debe siempre, y en todas partes, ser y declararse sinceramente partidario de nuestra actual forma de Gobierno… democrática, representativa y federal" (p. 136).

tas, ya que cuando el general Gertrudis Sánchez entró en Morelia exigió un millón de pesos al cabildo catedral, y que sólo le pudieron dar setenta mil; que eso mismo había sucedido en otras diócesis.

Y remató el arzobispo, en lo tocante a este tema, apuntando:

> Podría mencionar los nombres de reconocidos miembros del Partido Católico que fueron víctimas de la persecución huertista, pero basta recordar el hecho de que el licenciado Fernández Somellera, presidente del partido, fue desterrado de México por orden del general Huerta.

Regresando al discurso argumentativo de Luis Cabrera, podemos deducir que el mismo es algo muy simple, sin mayor fundamentación ni comprobación; sin embargo, tiene el valor histórico de mostrarnos el ánimo anticatólico del carrancismo y su posterior influencia en el Congreso Constituyente. Si bien el Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista, Venustiano Carranza, como veremos más adelante, cumplió lo señalado por Luis Cabrera, en su Proyecto de Reformas, el grupo obregonista-jacobino, que mencionábamos antes, el de los radicales, se encargó de que el Constituyente tomara otros derroteros en esta cuestión, según se verá páginas adelante.

C) No estamos en posibilidad aún de formular conclusiones definitivas y determinantes sobre los fundamentos ideológicos que movieron a los diputados constituyentes al resolver lo que resolvieron a este respecto; sin embargo, queremos apuntar una tesis que desde hace algunos años[1182] hemos aventurado, por una parte, con base en espléndidos trabajos del investigador suizo, radicado en Francia, quien además ha trabajado mucho en México, el profesor Jean-Pierre Bastian, a través de dos libros *Los disidentes. Sociedades protestantes y revolución en México, 1872-1911*[1183] y sus participaciones en *Protestantes, liberales y francmasones. Sociedades de ideas y modernidad en América Latina, siglo XIX*;[1184] junto con la consideración de la competencia que representaba para el Partido Constitucionalista la existencia del Partido Católico Nacional. Veamos cómo fue esto.

El trabajo de Bastian se basa en el estudio de diversos colectivos tales como las logias masónicas, comunidades protestantes, clubes liberales y otras sociedades de ideas que integraban redes informales y en ocasiones

[1182] *Cfr.* nuestro trabajo "Surgimiento del derecho eclesiástico mexicano", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas-Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, vol. VIII, 1992, pp. 313-323.

[1183] Reimp., México, Colmex-FCE, 1991.

[1184] Particularmente "Introducción" y cap. VIII "Las sociedades protestantes y la oposición a Porfirio Díaz en México, 188-1911".

verdaderos frentes prepolíticos, a finales del siglo XIX y principios del XX, en contra de la sociedad tradicional del Antiguo Régimen y de manera preponderante en contra de la religión y de la Iglesia católica. Nos señala el mismo Bastian:[1185]

> Las minorías liberales, reagrupadas en torno a las logias masónicas y a las nuevas sociedades de ideas, se radicalizaron en un sentido anticatólico, e incluso anticlerical, a partir de la mitad del siglo XIX. El auge anticatólico entre las minorías liberales sirvió para delimitar el espacio político liberal, en el momento en el que ellas conquistaron el poder, y su primera función fue quitarle al liberalismo el carácter de ambiguo que había tenido en la primera mitad del siglo… estos intentos liberales de mitad del siglo XIX abrieron el paso a la difusión de nuevas asociaciones modernas —protestantes, espiritistas, mutualistas, patrióticas-liberales— que ampliaron considerablemente el frente liberal conformado hasta entonces casi de manera exclusiva por las logias masónicas. Durante la segunda mitad del siglo XIX ocurrió una verdadera explosión de asociaciones liberales que conformaron el espacio político del "pueblo liberal" ultraminoritario, portador de las reivindicaciones de la modernidad… en gran parte reclutados entre el artesanado, la clase obrera en formación y el sector naciente de los servicios ligados al auge económico dependiente… De igual manera, será importante considerar las ideas trasmitidas por tales asociaciones, donde, a la par con las ideas de la Revolución Francesa —conocidas en particular por la obra de Lamartine (Los girondinos, 1849)—, se leía al liberal español Emilio Castelar (*La revolución religiosa*, 1880-1883), los escritos del filósofo krausista belga Gillaume Tiberghien, además del Catecismo positivista de Auguste Comte, del Libro de los espíritus de Allan Kardec, y del Porvenir de los pueblos católicos, obra del católico liberal belga Émile de Laveleye…
>
> Cierto es que, cuando los liberales se encontraban fuera del poder político o eran desplazados [,] estas sociedades de ideas sirvieron de apoyo para la conquista del Estado, y para asentar su legitimidad "democrática" en nombre del pueblo liberal que representaban. Una vez en el poder y mientras estos liberales seguían una estricta aplicación del programa liberal, en especial en la confrontación con la Iglesia católica… el Estado liberal se benefició con su apoyo. Sin embargo, cuando en el último tercio del siglo XIX, bajo la influencia del positivismo, un liberalismo conservador, autoritario y antidemocrático, sustituyó al liberalismo radical de mediados del siglo y logró mantenerse en el poder con una hábil política de conciliación con la Iglesia católica… las sociedades de ideas, y en particular las logias se dividieron… Frente a este Estado liberal autoritario, que postergaba la práctica de la democracia dando

1185 *Ibidem,* pp. 11-14.

prioridad al desarrollo económico, a la paz social y al enriquecimiento de las oligarquías, las sociedades de ideas representaban siempre un contramodelo.

Posteriormente, Bastian dio su particular interpretación de la aparición de la doctrina social católica, encabezada por León XIII, cuya finalidad, según el profesor suizo, pretendía reconciliar a la Iglesia con la modernidad y combatir la expansión de las sociedades de ideas, apostando por la lucha partidista del siglo XX; concluyendo que con esta reconciliación provisional que logró el liberalismo conservador entre el país real —corporativista y católico— con el país legal que implicaba una aplicación laxa del constitucionalismo liberal, tuvieron como consecuencia la marginación política del liberalismo radical —anticlerical y democrático— constituido en gran medida por las sociedades de ideas y su búsqueda de una sociedad imaginaria secularizada y más igualitaria.

Consideramos importante hacer un alto para explicar la situación de la masonería en México en esos momentos. Al respecto, Carlos Francisco Martínez Moreno nos informa,[1186] que en 1868 buscaron unificar las diversas expresiones masónicas del país —yorkinos y escoceses— en un solo Rito Nacional Mexicano, en una misma y única potencia masónica con jurisdicción nacional, bajo la dirección del Supremo Gran Oriente de dicho Rito, con la expedición de *Constitución y Estatutos Generales del Rito Masónico Nacional Mexicano,* suscritas por "Zorobabel", que era el seudónimo usado por Benito Juárez, en su calidad de Gran Luminar y Gran Maestre del mencionado colectivo durante el bienio 1868-1869. El mismo Martínez Moreno señala que en 1875 la Gran Convención de Ritos, de Lausana, Suiza, declaró irregular[1187] al Rito Nacional Mexicano, por lo que primero intentó disolverse en 1884, y finalmente se disolvió en 1887, aunque se reconstituyó a finales del siglo XIX y principios del XX.

1186 *Cfr.* "Estado, nación laico y secularización masónica en México", *Revista de Estudios Históricos de la Masonería Latinoamericana y Caribeña,* San José, Costa Rica, vol. 3, núm. 2, diciembre 2011-abril 2013, pp. 44-65.

1187 Quizá lo más grave fue el que desecharan la Biblia como Libro de la Ley, según los Estatutos de Anderson de 1723, sustituyéndola por la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, ante la cual se rendían los juramentos de estilo, en abierta contraposición a lo ordenado por la Santa Sede, llegando incluso a la excomunión; se sustituyó el lema "A la gloria del Gran Arquitecto del Universo" por "Al triunfo de la verdad y al progreso del genero humano", representando el primer colectivo masónico en el mundo —antes que Bélgica y Francia— de adoptar una orientación secularizadora. De igual forma, el paradigma londinense de 1723 prohibía a los masones incursionar corporativamente a la vida política o la admisión de mujeres en la masonería.

Regresando a Jean Pierre Bastian, ahora en su libro *Los disidentes*,[1188] explica con mayor detalle cómo fue que las agrupaciones protestantes y las liberales contrarias a la política porfiriana de conciliación con el catolicismo y posposición del ejercicio real de la democracia se dieron a la tarea de crear, en la oscuridad, asociaciones cuya finalidad era propagar los valores liberales, utilizando diversas formas, como las de congregaciones protestantes, clubes democráticos o logias masónicas de reciente creación; y añade Bastian: "La solidaridad entre logias, congregaciones protestantes y clubes era frecuente para hacer frente al bloque católico-liberal [porfirista] en el poder… puesto que, a principios de 1890, los viejos guardianes de los ideales de la Reforma habían casi desaparecido" siendo sustituidos por los neoliberales positivistas y científicos; teniendo dichas agrupaciones otra característica: señalar la necesidad de celebrar con gran revuelo las fiestas patrióticas,[1189] particularmente de origen liberal, que estaban siendo sustituidas con gran éxito por festividades religiosas, lo cual tuvo su origen en la protesta liberal sobre la tumba de Juárez el 18 de julio de 1887, lo que se transformó posteriormente en una protesta contra el reeleccionismo y la política de conciliación con la Iglesia, al final del porfiriato.

A principios de la última década del siglo XIX, la represión de la prensa independiente, la cooptación de las logias y el control político vertical a través de todas las instancias de gobierno hacían muy lejana la posibilidad de crear un partido liberal auténtico. Entre 1895 y 1896, dado el auge de las actividades católicas y ante la perspectiva de una nueva reelección de Porfirio Díaz, se planteó por primera vez la formación de un frente político de oposición liberal "Y el anticatolicismo sirvió de pretexto para iniciar un amplio movimiento entre los liberales radicales y tratar de establecer dónde se encontraban las bases liberales independientes; la prensa liberal independiente consideró que el liberalismo estaba amenazado y organizó a principios de junio de 1895 un Grupo Reformista y Constitucional en la ciudad de México",[1190] presidido de manera rotativa por los directores de esos periódicos liberales de oposición; de tal suerte que se fueron sucediendo adhesiones de diversas sociedades de los estados de Hidalgo, Veracruz, México, Puebla, Guerrero, Tamaulipas Nuevo León, Coahuila, etcétera, todo lo cual es señalado a detalle por nuestro autor en el libro que comentamos, para desembocar en lo que él denomina la geografía de los clubes liberales

[1188] *Cit.* pp. 201-211.

[1189] Nos dice el propio Bastian que en los actos cívicos promovidos por estos grupos en poblaciones pequeñas destacaban como oradores los líderes protestantes locales. *Cfr. Los disidentes…, cit.,* p. 204.

[1190] *Ibidem*, p. 206.

de 1901, que estarían representados en el congreso liberal de ese año en San Luis Potosí.

El 7 de abril de 1896 se estableció una plataforma de acción común para todas las sociedades afiliadas, para provocar el activismo político, lo cual desembocaría en la formación de algunos clubes liberales; sin embargo, con la nueva reelección de Díaz ese movimiento fracasó y concluyó con la disolución del grupo reformista y constitucional.

Ante tal fracaso, nos relata Bastian, con la esperanza de crear alguna vez un verdadero partido liberal, continuaron fundando sociedades con los objetivos de combatir al clero y luchar por la democracia; dentro de éstos, destaca la fundación del "Club Liberal Ponciano Arriaga", en San Luis Potosí, a principios de 1900, por Camilo Arriaga (sobrino nieto de Ponciano), integrado por jóvenes estudiantes del Instituto Científico y Literario de ese estado y líderes protestantes, caracterizados por su fervor anticatólico y cívico. El 30 de agosto de ese mismo año, Camilo y los miembros de su Club, convocaban a los liberales a unirse en clubes para impedir las violaciones a las Leyes de Reforma, así como a un Congreso liberal para el 5 de febrero siguiente, lo cual encontró un gran eco, habiéndose constituido entre septiembre de 1900 y febrero de 1901 unos cincuenta clubes,[1191] y después de celebrado el Congreso se sumaron otros tantos, los cuales eran los sucesores de las sociedades que cuatro años antes habían integrado el grupo reformista, agregando el autor que comentamos:[1192]

> En esas poblaciones donde surgían los clubes, la coalición entre las logias masónicas, las sociedades protestantes y las liberales radicales habían definido desde hacía años el espacio liberal intransigente respecto a los intereses conjugados de los liberales "convenencieros" y de la Iglesia Católica y sus representantes locales.

Así fue como se llevó a cabo el mencionado Congreso de 1901 y surgió el antes citado Club Ponciano Arriaga como núcleo aglutinador de la Confederación de Clubes Liberales, y se acordó preparar un programa político. En noviembre de 1901, el Club Ponciano Arriaga hizo un balance del movimiento y propuso bases y temas para el segundo congreso liberal previsto para febrero de 1902 en la propia capital potosina. El 24 de enero de 1902 fueron apresados los miembros de este Club. A este respecto,

[1191] *Cfr.* Guerra, François-Xavier, *México. Del Antiguo Régimen a la Revolución,* trad. Sergio Fernández Bravo, México, FCE, 1992, t. II, p. 17.

[1192] *Los disidentes…, cit.*, p. 118.

dice François-Xavier Guerra:[1193] "El paso del liberalismo al radicalismo, y después al anarquismo, es por otra parte insensible, y se hace por la lógica misma del liberalismo".

A principios de 1903 se reorganizaron éstos y publicaron un manifiesto el 27 de febrero de ese año, en el que ya se comenzaron a mencionar problemas sociales rurales y obreros, empezando a hacerse notar los hermanos Jesús y Ricardo Flores Magón; se tomó la decisión de fundar el Club Redención para oponerse a una nueva reelección de Porfirio Díaz en 1904, logrando una fuerte represión gubernamental y el exilio de sus principales líderes. Posteriormente vino la fundación del Partido Liberal Mexicano. Por supuesto, los miembros de esos clubes liberales de honda raigambre masónica, liberal-radical y protestante se sumarían a la Revolución maderista de 1910.

Para Ricardo Flores Magón, siguiendo el pensamiento de François-Xavier Guerra,[1194] el liberalismo conduce a un socialismo libertario por medio de la conspiración y la insurrección, lo que desembocará en anarquismo. Previamente, el 7 de agosto de 1900, Jesús y Ricardo Flores Magón empezaron a publicar en México el periódico *Regeneración*,[1195] lo que les permitió formar una nueva prensa de oposición al régimen; sin embargo, el 1 de mayo de 1901 los hermanos Flores Magón fueron arrestados, y para el 7 de octubre del mismo año el periódico cerró. En 1903, los Flores Magón fueron liberados, pero para el 16 de abril del mismo año se clausuró toda la prensa de oposición en México, lo que dio motivo a que los directores liberales de la misma se exiliaran a Estados Unidos, entre ellos, por supuesto, Ricardo Flores Magón.

Fue en Estados Unidos donde Flores Magón terminó su conversión al anarquismo, conoció a Emma Goldman, anarquista norteamericana, a un grupo de anarquistas rusos y al español Florencio Bazora. Desde Estados Unidos empezó a publicarse de nuevo el periódico *Regeneración*, en la ciudad de San Antonio, Texas, a partir del 5 de noviembre de 1904. Asimismo, en Estados Unidos, Flores Magón convivió con el sindicalismo de los "International Workers of the World", de quien tomó el futuro lema de su movimiento: *Tierra y Libertad*. Para 1905, el inquieto Ricardo se impuso definitivamente a Arriaga en la dirección del movimiento liberal, y el Partido

1193 *Cfr.* Guerra, Francois-Xavier, *México: del antiguo régimen...*, p. 30.

1194 *Idem.*

1195 Mediante la prensa —periódicos como *El Demócrata, El Demófilo, El Hijo del Ahuizote* y el ya mencionado, *Regeneración*—, los liberales lograron crear una opinión políticamente activa que no pertenecía a las elites políticas tradicionales, una opinión que rechazaba la ficción democrática del porfiriato. *Ibidem*, p. 35.

Liberal Mexicano (PLM) se convirtió en una pantalla de un liberalismo ya decantado en anarquismo con las siguientes características:

— La inercia de la sociedad antigua se convierte en la "opresión del pueblo" por la "Trinidad funesta", tan cara al anarquismo, del Estado, la Iglesia y el capital.
— La igualdad ante la ley se transforma en igualdad económica.
— La libertad civil se convierte en autonomía total de la persona que "para sobrevivir, debe rechazar tanto la dependencia de una verdad que la sobrepase, como los vínculos que no sean libre y constantemente aceptados".

Lo que se pretendía lograr era un socialismo libertario por medio de la insurrección, de ahí que la tarea esencial haya sido la de constituir la organización clandestina que propiciara la necesaria insurrección. Además, el sindicalismo se veía como un anarcosindicalismo, propagandístico defensor de las ideas del proletariado. Guerra distingue tres niveles de adhesión que permitieron el desarrollo del magonismo:[1196]

El núcleo central de intelectuales del PLM, dirigido ya por Magón. El círculo interno que daba dirección al resto. Aquí las ideas radicales anarquistas estaban en boga.

Células secretas que se fundan en Cananea, Orizaba y Acayucan, entre otras, que sirvieran como medio de propaganda y difusión de ideas para lograr una toma de conciencia social de la injusticia del régimen porfirista y provocar la insurrección.

El de los simpatizantes y lectores de *Regeneración*. El magonismo encontró sus tropas en los obreros, en los ganaderos, en los pequeños agricultores y en los maestros gracias al exilio de Flores Magón a los Estados Unidos. De igual manera, la influencia de *Regeneración* comienza precisamente con los inmigrantes de Estados Unidos, llegando poco a poco a México.

Aunque ninguna de estas organizaciones llega a ser más que un bosquejo durante el porfiriato, se generó un desarrollo geográfico y social del PLM gracias a la radicalización de los directores del movimiento.

El primero de junio de 1906 se elaboró el "Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano", presentado como un estandarte de adhesión al PLM, disfraz todavía del anarquismo secreto. Siendo el magonismo el primer movimiento en transferir, en vísperas de la Revolución, la voluntad del pueblo a las minorías; el programa señalaba la necesidad de incorporar a

[1196] *Op. cit.*, p. 41.

las clases más pobres y atrasadas del país a la vida política y económica de la nación mexicana; pedía, además,

> la jornada de ocho horas, el salario mínimo, la reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio, la higiene en las fábricas, la vivienda obrera, el descanso dominical, la prohibición del trabajo infantil, la indemnización por accidentes de trabajo, la pensión a la vejez, los salarios en moneda constante y sonante, la cancelación de las deudas a los jornaleros, la protección a los medieros, las obligaciones para los arrendatarios de habitaciones y la distribución justa y conveniente de la tierra.[1197]

Sin embargo, el fin del programa no era su aplicación, sino la conquista del poder por vía de la insurrección. Por todo ello, la literatura oficial ha proyectado la figura de Ricardo Flores Magón como el antecedente ideológico de la Revolución mexicana.

El Programa unificó descontentos que favorecieron el resurgimiento del movimiento obrero. El magonismo se convirtió, mediante la propaganda de *Regeneración*, en la influencia de levantamientos laborales como la huelga textil, la de Cananea o la de Río Blanco; no obstante ello, a finales de 1906, el PLM se encontraba al borde del colapso, el movimiento obrero se estancaba y *Regeneración* dejó de publicarse. Aunque quedaron los gérmenes latentes de oposición que se reactivarían en 1910; justamente, el 15 de noviembre de 1910, un manifiesto magonista invita a sus adeptos a no colaborar con Madero, pero a levantarse al mismo tiempo que él.

Volviendo a la hipótesis de trabajo de este parágrafo, y regresando a la entrevista que don José C. Valadés hiciera a monseñor Leopoldo Ruiz y Flores en 1937, al preguntarle sobre a qué atribuirse la persecución religiosa que se dio en la Revolución a partir de los sucesos de Monterrey, en donde se quemaron los confesionarios y se derribaron el templo y el convento de San Francisco, obras del siglo XVI, de esa ciudad norteña, respondió Ruiz y Flores:[1198] "No andará muy errado quien atribuya a influencias protestantes y masónicas norteamericanas[1199] el rumbo anticatólico que tomó la revolución del señor Carranza, así como el sabor socialista que se dio a la Constitución".

[1197] Valadés, José C., *Historia general de la Revolución mexicana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2013, p. 77.

[1198] *Op. cit.*, pp. 457 y 458.

[1199] Quizá le faltó mencionar la ayuda que representó al movimiento carrancista la invasión norteamericana a Veracruz, en 1914, cómo el Primer Jefe se refugió en ese puerto con motivo de la amenaza de las fuerzas de Villa y Zapata y cómo el ejercito invasor norteamericano se retiró automáticamente de Veracruz a la llegada de Carranza al puerto.

Al leer el *Diario de Debates* del Constituyente queretano, en lo relativo a los temas religiosos y eclesiásticos, vemos tan clara la influencia de la ideología laicista militante de esos clubes, que nos hemos atrevido a aventurar la tesis de dicha influencia. Claro, estamos conscientes de que tal postulado requiere una mayor comprobación histórica; sin embargo, nos parece tan lógica que no hemos querido dejar de apuntarla.

Por otro lado, hemos mencionado la existencia del Partido Católico Nacional (PCN) en esta primera etapa de la Revolución y el rechazo que hacia él sentían los constitucionalistas. Recordemos las expresiones que sobre el particular manifestó Luis Cabrera. Hoy día contamos con diversos buenos trabajos que nos explican esta corta (tres años), pero intensa experiencia política.[1200] Fundado el 3 de mayo de 1911, el PCN tuvo un gran éxito en las elecciones de 1912 (recordemos los datos que dio Cabrera); Meyer[1201] señala que recibieron 4 senadurías y 19 diputaciones federales, ganaron las elecciones para gobernador y congreso en Jalisco y Zacatecas, obtuvieron mayoría en las legislaturas de Michoacán, Guanajuato, México, Colima, Querétaro, Puebla y Chiapas, junto con las alcaldías de Puebla y Toluca; y agrega el mismo Meyer: "El triunfo fue tal que numerosos jacobinos se asustaron y obligaron al poder a hacer anular no pocos resultados".

Nos queda claro que los constitucionalistas acusaron a los miembros del Partido Católico Nacional de tener un contubernio con Victoriano Huerta; pero sin poder en la actualidad afirmar la falsedad de tal aserto, tampoco se puede sostener de forma tan radical; normalmente la realidad no es totalmente blanca ni absolutamente negra, pues como señala el propio Meyer:

— No todos los dirigentes, no todos los militantes del PCN fueron antimaderistas, ni todos fueron huertistas convencidos o convenencieros…
— Los carrancistas dedujeron, de la hostilidad que los católicos de la Iglesia les demostraban, su simpatía por Huerta, que era su adversario. Eran ya hostiles a la Iglesia, y se volvieron todavía más. Que la Iglesia reconociera en ellos al enemigo tradicional no prueba que optara por Huerta… después de la caída del huertismo, tanto la

[1200] Por ejemplo: Adame Goddard, Jorge, *El pensamiento político y social de los católicos mexicanos. 1867-1914, cit.;* Ceballos Ramírez, Manuel*, El catolicismo social: un tercero en discordia. Rerum novarum, la "cuestión social" y la movilización de los católicos mexicanos (1891-1911),* México, El Colegio de México, 1991; Correa, Eduardo J., *El Partido Católico Nacional y sus directores. Explicación de su fracaso y deslinde de responsabilidades*, pról. de Jean Meyer, México, FCE, 1991.
[1201] *Op. cit.,* pp. 13 y 14.

> Iglesia como los católicos tuvieron que enfrentarse a la embestida del constitucionalismo triunfante y enardecido por su convicción de que el porfirismo, el huertismo y el catolicismo eran una sola y misma cosa.

Como tendremos oportunidad de volver a ello más adelante, diremos que para ser diputado constituyente en 1916-1917 había que ser carrancista, pues como señalaba el artículo cuarto de las *Reformas a las Adiciones del Plan de Guadalupe*, fechadas el 14 de septiembre de 1916, que venía a ser como la convocatoria a un congreso constituyente: "no podrán ser electos, además de los individuos que tuvieren los impedimentos que establece la expresada Constitución (de 1857), los que hubieren ayudado con las armas o sirviendo empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa Constitucionalista". Por lo tanto, los miembros del PCN estaban impedidos para integrar esa magna asamblea[1202] y los constitucionalistas tenían franco el camino para introducir lo que les diera la gana en las materias religiosa y eclesiástica, como de hecho lo hicieron.

Por último, la influencia francesa. Párrafos arriba citamos al presidente del Congreso Constituyente de 1916-17, Luis Manuel Rojas, quien había señalado del grupo de los *radicales*, también llamados *jacobinos-obregonistas*, "han caracterizado porque representan el criterio francés de la política"; lo que nos caracteriza la influencia gala en este laicismo militante. La Francia de los enciclopedistas, de la Revolución, de la los derechos del hombre y del ciudadano, la de la Constitución Civil del Clero, hasta llegar a la Ley del 9 de diciembre de 1905, cuya evidente influencia en el Constituyente mexicano está aún por estudiarse.

[1202] Es más, en el artículo 130 constitucional se estableció: "Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualesquiera que la relacione con alguna confesión religiosa".

## Capítulo vigésimo tercero

# LA LEGISLACIÓN PRECONSTITUCIONAL

El movimiento armado iniciado por Francisco Ignacio Madero González el 20 de noviembre de 1910 prácticamente no planteaba ninguna renovación social; simple y sencillamente dos postulados: "sufragio efectivo" y "no reelección". Como sabemos, Porfirio Díaz dimitió, Francisco León de la Barra y Quijano ocupó la presidencia como interino, y después Madero ganó la elección presidencial. Posteriormente, el ascenso al poder de manera totalmente ilegítima de José Victoriano Huerta Márquez el 19 de febrero de 1913 y el homicidio del presidente Madero, cuatro días después, dio causa para reiniciar el conflicto armado, entonces de manera mucho más cruenta, en lo que se consideró la continuación del movimiento maderista, principalmente en Coahuila, Durango y Sonora; va a ser el gobernador del primero de esos estados, Venustiano Carranza, quien logrará la sinergia de esos levantamientos, institucionalizados a través del *Plan de Guadalupe*,[1203] del 26 de marzo de 1913, mismo que decía:

> MANIFIESTO A LA NACIÓN
>
> Considerando que el general Victoriano Huerta, a quien el Presidente constitucional don Francisco I. Madero había confiado la defensa de las instituciones y legalidad de su Gobierno, al unirse a los enemigos rebelados en contra de ese mismo Gobierno, para restaurar la última dictadura, cometió el delito de traición para escalar el poder, aprehendiendo a los C.C. Presidente y Vicepresidente, así como a sus Ministros, exigiéndoles por medios violentos las renuncias de sus puestos, lo cual está comprobado por los mensajes que el mismo general Huerta dirigió a los Gobernadores de los Estados comunicándoles tener presos a los Supremos Magistrados de la Nación y su Gabinete. Considerando que los Poderes Legislativo y Judicial han reconocido y amparado en contra de las leyes y preceptos constitucionales al general Victoriano Huerta y sus ilegales y antipatrióticos procedimientos, y considerando, por último, que algunos Gobiernos de los Estados de la Unión han reconocido al

[1203] Este y los demás documentos citados en este capítulo los hemos tomado de Carmona Dávila, Doralicia, *Memoria política de México, 1492-2000,* DVD, México, 2010.

Gobierno ilegítimo impuesto por la parte del Ejército que consumó la traición, mandado por el mismo general Huerta, a pesar de haber violado la soberanía de esos Estados, cuyos Gobernadores debieron ser los primeros en desconocerlo, los suscritos, Jefes y Oficiales con mando de las fuerzas constitucionales, hemos acordado y sostendremos con las armas el siguiente:

PLAN

1º.- Se desconoce al general Victoriano Huerta como Presidente de la República.

2º.- Se desconoce también a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación.

3º.- Se desconoce a los Gobiernos de los Estados que aún reconozcan a los Poderes Federales que forman la actual Administración, treinta días después de la publicación de este Plan.

4º.- Para la organización del ejército encargado de hacer cumplir nuestros propósitos, nombramos como Primer Jefe del Ejército que se denominará "Constitucionalista", al ciudadano Venustiano Carranza, Gobernador del Estado de Coahuila.

5º.- Al ocupar el Ejército Constitucionalista la Ciudad de México, se encargará interinamente del Poder Ejecutivo al ciudadano Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército, o quien lo hubiere sustituido en el mando.

6º.- El Presidente Interino de la República convocará a elecciones generales tan luego como se haya consolidado la paz, entregando el Poder al ciudadano que hubiere sido electo.

7º.- El ciudadano que funja como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en los Estados cuyos Gobiernos hubieren reconocido al de Huerta, asumirá el cargo de Gobernador Provisional y convocará a elecciones locales, después de que hayan tomado posesión de su cargo los ciudadanos que hubieren sido electos para desempeñar los altos Poderes de la Federación, como lo previene la base anterior.

Firmado en la Hacienda de Guadalupe, (Coahuila), a los veintiséis días del mes de marzo de mil novecientos trece.

A partir del triunfo de la fuerzas revolucionarias en la Batalla de Zacatecas, el 23 de junio de 1914, la suerte estaba echada, Huerta renunció a la presidencia de la República el 15 de julio siguiente. Para ello, el 10 del mismo mes había nombrado secretario de Relaciones Exteriores a Francisco Carbajal, quien por lo mismo asumió la titularidad del Poder Ejecutivo Federal. Pocos días después, el 13 de agosto, dimitió al cargo, fecha en que sus representantes, encabezados por el gobernador del Distrito Federal, Eduardo Iturbide, firmaron un armisticio con los representantes del Ejercito Constitucionalista, presididos por el general Álvaro Obregón, en lo que

se conoce como *Tratado de Teoloyucan*, lo que ponía punto final a toda una época. El 15 de agosto entró Obregón en la ciudad de México, y cinco días después el Primer Jefe, Venustiano Carranza, hizo lo propio.

Aparentemente la Revolución había triunfado; pero ¿cuál revolución? Si lo que hasta entonces era supuestamente un frente consolidado, en ese momento se desmoronó, por un lado las fuerzas villistas, aliados con los zapatistas, y por otro los carrancistas, los que anteriormente habían procurado limar asperezas, como se había acordado en los Pactos de Torreón,[1204] a través de una Convención revolucionaria, que tenía que iniciar sus trabajos en la ciudad de México el 1 de octubre de 1914, pero al no acudir villistas ni zapatistas, se citaron nuevamente, diez días después, en Aguascalientes, ahora con el título de "soberana", en la cual se comenzó desconociendo el liderazgo de Carranza, nombrando como encargado del Poder Ejecutivo, con título de presidente, al general Eulalio Gutiérrez, quien después fue sustituido por Roque González Garza, y a su vez éste por Francisco Lagos Cházaro. Todo ello constituyó un nuevo rompimiento entre carrancistas y villistas-zapatistas; Carranza abandonó la ciudad de México y se retiró al puerto de Veracruz (ocupado por marines norteamericanos, quienes se salieron al llegar don Venustiano). Finalmente, como era de esperarse, el conflicto de las diversas facciones revolucionarias se resolvió por la vía armada, triunfando las fuerzas carrancistas, al mando del general Álvaro Obregón, en las varias confrontaciones armadas que se conocen como la Batalla de Celaya entre el 6 y el 15 de abril de 1915, quedando como jefe incuestionado de la Revolución mexicana Venustiano Carranza, y dando fin a la etapa más cruenta de dicho movimiento armado, lo cual no significó que el país entrara en una época de paz, sino que cambió el derrotero del mismo.

Regresemos a la Convención revolucionaria citada en la ciudad de México el 1 de octubre de 1914. El mensaje de Venustiano Carranza, ente otras cosas decía:[1205]

> Igualmente, todos los jefes del Ejército convinieron conmigo en que el Gobierno Provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se consideraran de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales jefes del Ejército, como indispensables para satis-

1204 Los días 4 a 8 de julio de 1914 se reunieron la ciudad de Torreón jefes villistas y carrancistas con objeto de establecer las bases de entendimiento. Ahí se acordó convocar una convención una vez que triunfara el alzamiento, con el propósito de convocar elecciones presidenciales y formular un programa de reformas legales. Pacto que en principio no aceptó Carranza.

1205 Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, *cit.*, t. I, p. 13.

facer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas, las que en seguida expreso: El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas. La resolución del problema agrario, por medio del reparto de los terrenos nacionales, de los terrenos que el Gobierno compre a los grandes propietarios y de los terrenos que se expropien por causa de utilidad pública… Obligar a las negociaciones a que paguen en efectivo, y a más tardar semanariamente, a todos los trabajadores, el precio de su labor. Dictar disposiciones relativas a la limitación de las horas de trabajo, el descanso dominical, a los accidentes que en el trabajo sufran los operarios, y en general al mejoramiento de las condiciones de la clase obrera…

Independientemente de la consideración de los diversos antecedentes del tema de la cuestión social, que analizamos con mayor amplitud en el capítulo precedente, ahora sólo diremos que en este momento que estamos reseñando, la Revolución mexicana encontraba su verdadero sentido; la derrota del usurpador Huerta pasaba a un segundo plano, más aún que ya se había conseguido, en esta hora tenía que tener algún sentido tanto derramamiento de sangre —y la que habría de venir—; la Revolución tenía que tener un propósito superior: la reorientación social del Estado mexicano.

A partir de ese momento el concepto de "Revolución mexicana" deja de tener el significado de un levantamiento armado para convertirse en una entidad política, una filosofía, un conjunto armónico de anhelos colectivos, algo así como la Ninfa Egeria de nuestra atribulada patria.

Pero regresemos a cuando se consumó el rompimiento entre Carranza y Villa-Zapata y el primero tuvo que abandonar la capital de la República con rumbo al puerto de Veracruz, a donde nos tenemos que trasladar, y concretamente el 12 de diciembre de 1914, en que con el carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo Federal, va a dar cumplimiento a lo planteado en el discurso del 3 de octubre pasado, para lo cual expidió las Adiciones al Plan de Guadalupe, en que expresa:

VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana,

CONSIDERANDO:

Que al verificarse, el 19 de febrero de 1913, la aprehensión del Presidente y Vicepresidente de la República por el exgeneral Victoriano Huerta, y usurpar éste el Poder Público de la Nación el día 20 del mismo mes, privando luego de la vida a los funcionarios legítimos, se interrumpió el orden constitucional y quedó la República sin Gobierno legal;

Que el que suscribe, en su carácter de Gobernador Constitucional de Coahuila, tenía protestado de una manera solemne cumplir y hacer cumplir la Constitución General, y que en cumplimiento de este deber y de tal protesta estaba en la forzosa obligación de tomar las armas para combatir la usurpación perpetrada por Huerta, y restablecer el orden constitucional en la República Mexicana;

Que este deber le fue, además, impuesto, de una manera precisa y terminante, por decreto de la Legislatura de Coahuila en el que se le ordenó categóricamente desconocer al Gobierno usurpador de Huerta y combatirlo por la fuerza de las armas, hasta su completo derrocamiento;

Que, en virtud de lo ocurrido, el que suscribe llamó a las armas a los mexicanos patriotas, y con los primeros que lo siguieron formó el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, que ha venido sirviendo de bandera y de estatuto a la Revolución Constitucionalista;

Que de los grupos militares que se formaron para combatir la usurpación huertista, las Divisiones del Noroeste, Noreste, Oriente, Centro y Sur operaron bajo la dirección de la Primera Jefatura, habiendo existido entre ésta y aquéllas perfecta armonía y completa coordinación en los medios de acción para realizar el fin propuesto; no habiendo sucedido lo mismo con la División del Norte que, bajo la dirección del general Francisco Villa, dejó ver desde un principio tendencias particulares y se sustrajo al cabo, por completó, a la obediencia del Cuartel General de la Revolución Constitucionalista, obrando por su sola iniciativa al grado de que la Primera Jefatura ignora todavía hoy, en gran parte, los medios de que se ha valido el expresado general para proporcionarse fondos y sostener la campaña, el monto de esos fondos y el uso que de ellos haya hecho;

Que una vez que la Revolución triunfante llegó a la Capital de la República, trataba de organizar debidamente el Gobierno Provisional y se disponía, además, a atender las demandas de la opinión pública, dando satisfacción a las imperiosas exigencias de reforma social que el pueblo ha menester cuando tropezó con las dificultades que la reacción había venido preparando en el seno de la División del Norte, con propósitos de frustrar los triunfos alcanzados por los esfuerzos del Ejército Constitucionalista;

Que esta Primera Jefatura, deseosa de organizar el Gobierno Provisional de acuerdo con las ideas y tendencias de los hombres que con las armas en la mano hicieron la Revolución Constitucionalista, y que, por lo mismo, estaban íntimamente penetrados de los ideales que venía persiguiendo, convocó en la ciudad de México una asamblea de generales, gobernadores y jefes con mando de tropas, para que éstos acordaran un programa de Gobierno, indicaran en síntesis general las reformas indispensables al logro de la redención social y política de la Nación, y fijaran la forma y época para restablecer el orden constitucional;

Que este propósito tuvo que aplazarse pronto, porque los generales, gobernadores y jefes que concurrieron a la Convención Militar en la ciudad de México estimaron conveniente que estuvieran representados en ella todos los elementos armados que tomaron parte en la lucha contra la usurpación huertista, algunos de los cuales se habían abstenido de concurrir, a pretexto de falta de garantías y a causa de la rebelión que en contra de esta Primera Jefatura había iniciado el general Francisco Villa, y quisieron, para ello, trasladarse a la ciudad de Aguascalientes, que juzgaron el lugar más indicado y con las condiciones de neutralidad apetecidas para que la Convención Militar continuase sus trabajos;

Que los miembros de la Convención tomaron este acuerdo después de haber confirmado al que suscribe en las funciones que venía desempeñando como primer jefe de la Revolución Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la República del que hizo entonces formal entrega, para demostrar que no le animaban sentimientos bastardos de ambición personal, sino que, en vista de las dificultades existentes, su verdadero anhelo era que la acción revolucionaria no se dividiese, para no malograr los frutos de la Revolución triunfante;

Que esta Primera Jefatura no puso ningún obstáculo a la translación de la Convención Militar a la ciudad de Aguascalientes, aunque estaba íntimamente persuadida de que, lejos de obtenerse la conciliación que se deseaba, se había de hacer más profunda la separación entre el Jefe de la División del Norte y el Ejército Constitucionalista, porque no quiso que se pensara que tenía el propósito deliberado de excluir a la División del Norte de la discusión sobre los asuntos más trascendentales, porque no quiso tampoco aparecer rehusando que se hiciera el último esfuerzo conciliatorio y porque consideró que era preciso, para el bien de la Revolución, que los verdaderos propósitos del general Villa se revelasen de una manera palmaria ante la conciencia nacional, sacando de su error a los que de buena fe creían en la sinceridad y en el patriotismo del general Villa y del grupo de hombres que le rodean;

Que, apenas iniciados en Aguascalientes los trabajos de la Convención, quedaron al descubierto las maquinaciones de los agentes villistas, que desempeñaron en aquélla el papel principal, y se hizo sentir el sistema de amenazas y de presión que, sin recato, se puso en práctica, contra los que, por su espíritu de independencia y sentimientos de honor, resistían las imposiciones que el Jefe de la División del Norte hacía para encaminar a su antojo los trabajos de la Convención;

Que, por otra parte, muchos de los jefes que concurrieron a la Convención de Aguascalientes no llegaron a penetrarse de la importancia y misión verdadera que tenía dicha Convención y, poco o nada experimentados en materias políticas, fueron sorprendidos en su buena fe por la malicia de los agentes villistas, y arrastrados a secundar inadvertidamente las maniobras de la División del Norte sin llegar a ocuparse de la causa del pueblo, esbozando

siquiera el pensamiento general de la Revolución y el programa de Gobierno Preconstitucional, que tanto se deseaba;

Que, con el propósito de no entrar en una lucha de carácter personalista y de no derramar más sangre, esta Primera Jefatura puso de su parte todo cuanto le era posible para una conciliación ofreciendo retirarse del poder siempre que se estableciera un Gobierno capaz de llevar a cabo las reformas políticas y sociales que exige el país. Pero no habiendo logrado contentar los apetitos de poder de la División del Norte, no obstante las sucesivas concesiones hechas por la Primera Jefatura, y en vista de la actitud bien definida de un gran número de jefes constitucionalistas que, desconociendo los acuerdos tomados por la Convención de Aguascalientes, ratificaron su adhesión al Plan de Guadalupe, esta Primera Jefatura se ha visto en el caso de aceptar la lucha que ha iniciado la reacción que encabeza por ahora el general Francisco Villa;

Que la calidad de los elementos en que se apoya el general Villa, que son los mismos que impidieron al Presidente Madero orientar su política en un sentido radical, fueron, por lo tanto, los responsables políticos de su caída y, por otra parte, las declaraciones terminantes hechas por el mismo Jefe de la División del Norte, en diversas ocasiones, de desear que se restablezca el orden constitucional antes de que se efectúen las reformas sociales y políticas que exige el país, dejan entender claramente que la insubordinación del general Villa tiene un carácter netamente reaccionario y opuesto a los movimientos del Constitucionalista, y tiene el propósito de frustrar el triunfo completo de la Revolución, impidiendo el establecimiento de un Gobierno Preconstitucional que se ocupara de expedir y poner en vigor las reformas por las cuales ha venido luchando el país desde hace cuatro años;

Que, en tal virtud, es un deber hacia la Revolución y hacia la Patria proseguir la Revolución comenzada en 1913, continuando la lucha contra los nuevos enemigos de la libertad del pueblo mexicano;

Que teniendo que sustituir, por lo tanto, la interrupción del orden constitucional durante este nuevo periodo de la lucha, debe, en consecuencia, continuar en vigor el Plan de Guadalupe, que le ha servido de norma y bandera, hasta que, cumplido debidamente y vencido el enemigo, pueda restablecerse el imperio de la Constitución;

Que no habiendo sido posible realizar los propósitos para que fue convocada la Convención Militar de octubre, y siendo el objeto principal de la nueva lucha, por parte de las tropas reaccionarias del general Villa, impedir la realización de las reformas revolucionarias que requiere el pueblo mexicano, el Primer Jefe de la Revolución constitucionalista tiene la obligación de procurar que, cuanto antes, se pongan en vigor todas las leyes en que deben cristalizarlas reformas políticas y económicas que el país necesita expidiendo dichas leyes durante la nueva lucha que va a desarrollarse;

Que, por lo tanto, y teniendo que continuar vigente el Plan de Guadalupe en su parte esencial, se hace necesario que el pueblo mexicano y el Ejército

Constitucionalista conozcan con toda precisión los fines militares que se persiguen en la nueva lucha, que son el aniquilamiento de la reacción que renace encabezada por el general Villa y la implantación de los principios políticos y sociales que animan a esta Primera Jefatura y que son los ideales por los que ha venido luchando desde hace más de cuatro años el pueblo mexicano;

Que, por lo tanto, y de acuerdo con el sentir más generalizado de los Jefes del Ejército Constitucionalista, de los Gobernadores de los Estados y de los demás colaboradores de la Revolución e interpretando las necesidades del pueblo mexicano, he tenido a bien decretar lo siguiente:

Art. 1° Subsiste el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 hasta el triunfo completo de la Revolución y, por consiguiente, el C. Venustiano Carranza continuará en su carácter de Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista y como Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, hasta que vencido el enemigo quede restablecida la paz.

Art. 2° El primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial Independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de Reforma; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurara todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley.

Art. 3° Para poder continuar la lucha y para poder llevar a cabo la obra de reformas a que se refiere el artículo anterior el Jefe de la Revolución, queda expresamente autorizado para convocar y organizar el Ejército Constitucionalista y dirigir las operaciones de la campaña; para nombrar a los gobernadores y comandantes militares de los Estados y removerlos libremente; para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública que sean

necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos; para contratar empréstitos y expedir obligaciones del Tesoro Nacional, con indicación de los bienes con que han de garantizarse; para nombrar y remover libremente los empleados federales de la administración civil y de los Estados y fijar las atribuciones de cada uno de ellos; para hacer, directamente, o por medio de los jefes que autorice, las requisiciones de tierras, edificios, armas, caballos, vehículos, provisiones y demás elementos de guerra; y para establecer condecoraciones y decretar recompensas por servicios prestados a la Revolución;

Art. 4° Al triunfo de la Revolución, reinstalada la Suprema Jefatura en la ciudad de México y después de efectuarse las elecciones de Ayuntamientos en la mayoría de los Estados de la República. El Primer Jefe de la Revolución, como Encargado del Poder Ejecutivo, convocará a elecciones para el Congreso de la Unión, fijando en la convocatoria la fecha y los términos en que dichas elecciones habrán de celebrarse.

Art. 5° Instalado el Congreso de la Unión, el Primer Jefe de la Revolución dará cuenta ante él del uso que haya hecho de las facultades de que por el presente se halla investido, y especialmente le someterá las reformas expedidas y puestas en vigor durante la lucha, con el fin de que el Congreso las ratifique, enmiende o complemente, y para que eleve a preceptos constitucionales aquellas que deban tener dicho carácter, antes de que se restablezca el orden constitucional.

Art. 6° El Congreso de la Unión expedirá las convocatorias correspondientes para la elección del Presidente de la República y, una vez efectuada ésta, el Primer Jefe de la Nación entregará al electo el Poder Ejecutivo de la Nación.

Art. 7° En caso de falta absoluta del actual Jefe de la Revolución y mientras los generales y gobernadores proceden a elegir al que deba sustituirlo, desempeñará transitoriamente la Primera Jefatura el Jefe del Cuerpo del Ejército, del lugar donde se encuentre el Gobierno Revolucionario al ocurrir la falta del Primer Jefe.

Constitución y Reformas

H. Veracruz, diciembre 12 de 1914 V. Carranza

Al C. Oficial Mayor Encargado del Despacho de Gobernación. Presente. Y lo comunico a usted para su conocimiento y fines consiguientes.

Veracruz, diciembre 12 de 1914

El Oficial Mayor, Adolfo de la Huerta.

De esta forma, Carranza asumía plenamente la conducción de la Revolución (lo que se haría realidad hasta la derrota de Villa en Celaya), reorientándola y dándole sentido social, como apuntamos antes. Se arrogaba la facultad de legislar en una serie de materias con carácter provisional, ya que el producto del ejercicio de dicha facultad quedaría sometido a la apro-

bación del Congreso que el propio Carranza convocaría con posterioridad, el cual, a su vez, convocaría a elecciones para presidente de la República.

Nos informa Palavicini[1206] que a partir de ese momento, en el gobierno revolucionario encabezado por Venustiano Carranza, se procedió:

> La Sección de Legislación Social [de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes] se dedicó afanosamente a preparar los proyectos de ley que habían de dar cumplimiento a las disposiciones de ese programa de reformas.
>
> La simple enumeración de los trabajos realizados por ella da idea de su importancia. He aquí una somera lista de dichos trabajos:
>
> Adiciones al Plan de Guadalupe.
>
> Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, relativo al "Municipio Libre".
>
> Ley del trabajo.
>
> Ley de accidentes.
>
> Ley para fijar el salario mínimo.
>
> Ley obrera de prestación de servicios y reformas al Código de Comercio.
>
> Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
>
> Ley de uniones profesionales.
>
> Ley sobre reformas al Código Civil del Distrito Federal, con motivo de la ley del divorcio.
>
> Ley que prohíbe a los gobernadores celebrar contratos a nombre de los respectivos Estados, hacer concesiones o exenciones.
>
> Ley que faculta a los ayuntamientos para la expropiación de terrenos en qué establecer escuelas, mercados y cementerios.
>
> Ley sobre la organización municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California.
>
> Decreto por el cual San Juan de Ulúa deja de ser prisión.
>
> Ley sobre intervención de bienes de propiedades nulificadas y de bienes pertenecientes a enemigos de la Revolución Constitucionalista.
>
> Ley Relativa a ferrocarriles, estaciones de Tránsito estaciones terminales, etc., a cargo del Gobierno Constitucionalista.
>
> Ley sobre procedimientos para la expropiación de bienes de parte de los ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.
>
> Leyes agrarias.
>
> Leyes particulares sometidas al estudio de la Sección de Legislación, referentes al establecimiento de "Zonas" de "Cultivo" inmediato o "Aprovechamiento" para subvenir a la carencia de artículos de primera necesidad, y evitar, en lo posible, los efectos del hambre nacional.

[1206] *Op. cit.*, t. I, p. 19.

Ley electoral.

Proyecto general de la nueva Constitución que fue presentado por el C. Primer Jefe al Constituyente de Querétaro.

Evidentemente, no todos esos proyectos elaborados por la mencionada Comisión fueron aprobados y promulgados por el Primer Jefe —como por ejemplo la Ley del Trabajo—, ni todos tuvieron la misma relevancia; pensamos que los más importantes fueron: el Decreto del 25 de diciembre de 1914, relativo al municipio libre; el Decreto del 29 del mismo mes de diciembre, que introducía en nuestro país el divorcio vinculante; Decreto del 6 de enero de 1915, sobre reforma agraria; Decreto del 7 del propio mes de enero, suspendiendo las nuevas obras sobre explotación de petróleo; Decreto del 29 del mismo enero, estableciendo la facultad de legislar en materia obrera; y los decretos del 14 y 19 de septiembre de 1916, convocando a un Congreso Constituyente.

Queremos insistir una vez más en la importancia y trascendencia nacionales que tuvieron las decisiones tomadas por el Primer Jefe a partir del 12 de diciembre de 1914, primero en el puerto de Veracruz y luego en la ciudad de México, pues si bien había habido algunas expresiones públicas a favor de una reforma social en nuestro país, pues como decíamos antes, la Revolución mexicana hasta ese momento había sido un movimiento armado tendente a establecer la normalidad democrática, a partir de entonces Carranza le hacía dar un giro verdaderamente notable a esa Revolución, al darle una orientación social a la misma; de ahí lo fundamental de las decisiones de don Venustiano y su gente. Las principales medidas legislativas tomadas por el Primer Jefe fueron:

A) El Decreto del 25 de diciembre de 1914 no era otra cosa más que una reforma constitucional, según la cual se adicionaba el artículo 109 de la Constitución Federal de 1857, que originalmente decía: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular" para añadirle "teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado". O sea, se llevaba al texto constitucional la figura conocida como el "municipio libre".

Queda claro que en la historia del mundo occidental, el municipio, a través de su órgano colegiado de gobierno, llamado ayuntamiento, cabildo, concejo, consistorio, etcétera, era y es la base de la organización democrática, pues hasta en las épocas absolutistas se daba una incipiente vida democrática a través de dichas corporaciones municipales. Por otro lado, tenemos

que destacar que la ley fundamental de 1857 era omisa en lo que se refiere a tan importante institución,[1207] quizá, porque se tenía como verdad sabida; el caso es que el municipio como base de la organización democrática de nuestra nación se había cancelado durante el porfiriato, de ahí lo significativo de la medida del señor Carranza.

B) Como se recordará, en el Decreto del presidente Benito Juárez del 23 de julio de 1859 se establecía el matrimonio civil, al cual se le daba el carácter de indisoluble, y solamente se permitía la separación temporal de los cónyuges y por alguna de las causas señaladas en el propio Decreto. Posteriormente, el 25 de septiembre de 1873, se promulgó la Ley que adicionaba la Constitución Federal para incorporar a la misma los decretos expedidos por Juárez entre 1859 y 1860; al año siguiente, 1874, concretamente el 14 de diciembre, se aprobó la correspondiente ley reglamentaria, cuyo artículo 23 señalaba:

> Art. 23. Corresponde a los Estados legislar sobre el estado civil de las personas y reglamentar la manera con que los actos relativos deben celebrarse y registrarse; pero sus disposiciones deberán sujetarse a las siguientes bases:
>
> …
>
> IX. El matrimonio civil no se disolverá más que por la muerte de uno de los cónyuges; pero las leyes pueden admitir la separación temporal por causas graves que serán determinadas por el legislador, sin que por la separación quede hábil ninguno de los consortes para unirse con otra persona.

Pues bien, por Decreto del Primer Jefe fechado en Veracruz el 29 de diciembre de 1914, se vino a crear el divorcio vinculante en nuestro país. Dicho Decreto se funda en una amplia exposición de motivos, en la que señala, entre otras cosas, que:

> la simple separación de los consortes sin disolver el vínculo… fomenta la discordia entre las familias, lastimando hondamente los afectos entre padres e hijos y extendiendo la desmoralización entre la sociedad… crea, además, una situación anómala de duración indefinida, que es contraria a la naturaleza y al derecho que tiene todo ser humano de procurar su bienestar y la satisfacción de sus necesidades, por cuanto condena a los cónyuges separados a perpetua inhabilidad para los más altos fines de la vida.

[1207] Excepción hecha del Distrito y territorios federales, ya que el artículo 72, fracción VI, de dicha ley fundamenta, señalaba que en esas entidades tenían que arreglarse internamente teniendo como base el que los ciudadanos eligieran popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales.

> Que la experiencia y el ejemplo de las naciones civilizadas enseñan que el divorcio que disuelve el vínculo es el único medio racional de subsanar, hasta donde sea posible los errores de uniones que no pueden o no deben subsistir.
>
> … que el matrimonio es un contrato civil, formado principalmente por la espontánea y libre voluntad de los contrayentes, es absurdo que deba subsistir cuando esa voluntad falta por completo, o cuando existan causas que hagan definitivamente irreparable la desunión consumada ya por las circunstancias.
>
> … la institución del divorcio que disuelve el vínculo es el medio más directo y poderoso para reducir a su mínimum el número de uniones ilegítimas entre las clases populares.
>
> … la mujer cuyo matrimonio llega a ser un fracaso se convierte en una víctima del marido, y se encuentra en una condición de esclavitud de la cual le es imposible salir si la ley no la emancipa desvinculándola del marido.
>
> …
>
> Que la experiencia de países tan cultos como Inglaterra, Francia y Estados Unidos de Norteamérica, ha demostrado ya, hasta la evidencia, que el divorcio que disuelve el vínculo, es un poderoso factor de moralidad, porque facilitando la formación de nuevas uniones legítimas, evita la multiplicidad de los concubinatos.

Por lo anteriormente expresado, el Decreto de referencia reformaba la citada fracción IX de la Ley del 14 de diciembre de 1874, para disponer:

> El matrimonio podrá disolverse en cuanto al vínculo, ya sea por el mutuo y libre consentimiento de los cónyuges cuando el matrimonio tenga más de tres años de celebrado, o en cualquier tiempo por causas que hagan imposible o indebida la realización de los fines del matrimonio, o por faltas graves de alguno de los cónyuges, que hagan irreparable la desavenencia conyugal. Disuelto el matrimonio, los cónyuges pueden contraer una nueva unión legítima.

Solamente nos resta señalar que el 9 de abril de 1917 el propio Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista expidió en la ciudad de México la Ley de Relaciones Familiares, en la que aborda de manera más amplia no solamente la cuestión del divorcio, sino además venía a reglamentar un nuevo derecho familiar en todo el país, de lo cual no nos vamos a ocupar en esta ocasión, ya que ello rebasaría el objeto del presente trabajo, referido fundamentalmente a la historia constitucional de México.

C) Quizá el ordenamiento más famoso de este periodo preconstitucional sea la Ley que Declara Nulas Todas las Enajenaciones de Tierras, Aguas y Montes Pertenecientes a los Pueblos, Otorgadas en Contravención a lo Dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856, expedida por Venustiano Ca-

rranza en Veracruz el 6 de enero de 1915, conocida como Ley Agraria; la cual fue redactada por Luis Cabrera, aunque existió también un proyecto elaborado Pastor Rouaix y José Inés Novelo del 15 de diciembre de 1914.

Como antecedente directo más evidente encontramos el artículo tercero del Plan de San Luis expedido por Madero el 5 de octubre de 1910, que decía:

> Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos.

Vayamos por partes. El artículo primero de la llamada Ley Lerdo, o sea, la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas del 25 de junio de 1856, señalaba:

> Artículo 1. Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual.

Mientras que el artículo quinto disponía:

> Artículo 5. Tanto las urbanas como las rústicas que no estén arrendadas a la fecha de la publicación de esta ley, se adjudicarán al mejor postor en almoneda que se celebrará ante la primera autoridad política del Partido.

Respecto a los bienes de comunidades indígenas, no estando arrendados, pues en ese caso el arrendatario tendría prioridad, habría de repartirse entre los miembros de la comunidad, según lo disponían las circulares del 9 de octubre y 19 de diciembre de 1856,[1208] para lo cual se les daba un plazo de tres meses a partir de ese momento.

A mayor abundamiento, el artículo 27, párrafo segundo, de la Constitución de 1857, mandaba:

[1208] *Cfr.* nuestro libro *Los bienes eclesiásticos en la historia constitucional de México,* México, UNAM, 2000, pp. 61-70.

> Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

Pero pasemos a la Ley Agraria de 1915. En el primer considerando del Decreto de Carranza que analizamos decía:

> Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el Gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores.

De lo hasta aquí transcrito podemos deducir que debido a la aplicación de la Ley Lerdo del 25 de junio de 1856 y la Constitución de 1857 se aniquiló la propiedad comunal de las agrupaciones indígenas, que si bien habían sido reconocidas formalmente en la época colonial, la verdad es que su origen se remontaba hasta la época prehispánica —el *calpulli*—; sin embargo, la Ley Agraria de 1915 no anulaba todas las acciones desamortizadoras de esos fundos comunales, sino sólo se anularon todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856, pues como señala el párrafo tercero de la exposición de motivos de dicha Ley Agraria:

> Que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta de las leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncios de excedencias o demasías, y las compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia.

Claro que don Venustiano tuvo buen cuidado de ser "políticamente correcto", de no criticar la Ley Lerdo —orgullo del liberalismo mexicano—, que fue la causa eficiente del desojo de los bienes a las comunidades indígenas, sino el abuso que de la misma se hizo por virtud de la legislación sobre

deslinde y colonización de terrenos baldíos y nacionales, que detallaremos más adelante.

Pero además, decía el Primer Jefe:

> Que en el mismo caso se encuentran multitud de otros poblados de diferentes partes de la República, y que, llamados congregaciones, comunidades o rancherías, tuvieron origen en alguna familia o familias que poseían en común extensiones más o menos grandes de terrenos, los cuales siguen conservándose indivisos por varias generaciones, o bien en cierto número de habitantes que se reunían en lugares propicios, para adquirir y disfrutar, mancomunadamente, aguas, tierras y montes, siguiendo la antigua y general costumbre de los pueblos indígenas.

O sea que no sólo se trataba de reivindicar la propiedad comunal indígena, sino proteger a otras comunidades agrarias que habían surgido a lo largo del tiempo. Pero además, en los casos que resultara imposible llevar a cabo esas restituciones, por diversos motivos de hecho o de derecho, "se hace preciso salvar la dificultad de otra manera que sea que sea conciliable con los intereses de todos", de tal manera que el Primer Jefe señalaba:

> Que el modo de proveer a la necesidad que se acaba de apuntar, no puede ser otro que el de facultar a las autoridades militares superiores que operen en cada lugar, para que, efectuando las expropiaciones que fueren indispensables, den tierra suficiente a los pueblos que carecen de ella…

De esta manera, junto con la "acción restitutoria", se creaba la llamada "acción dotatoria", contenida en el artículo tercero de la Ley Agraria, que disponía:

> Artículo 3° Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Como era lógico, se tenía que establecer un procedimiento para poder llevar a cabo esa reforma agraria y crear autoridades para tal fin. De esta suerte, los artículos cuarto a doce de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 señalaban:

Artículo 4° Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I. Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presidida por el secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen.

II. Una comisión local agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen;

III. Los comités particulares ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

Artículo 5° Los comités particulares ejecutivos dependerán en cada Estado de la comisión local agraria respectiva, la que a su vez, estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 6° Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente, y a que se refiere el artículo 1° de esta ley, se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo; a estas solicitudes se adjudicarán los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierra para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

Artículo 7° La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oirá el parecer de la comisión local agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo, pasará el expediente al comité particular ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

Artículo 8° Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas en seguida por el Comité particular ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la comisión local agraria, la que, a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 9° La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación, de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo

de la Nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

Artículo 10º. Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles

Artículo 11º. Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entretanto los disfrutarán en común.

Artículo 12º. Los gobernadores de los Estados o, en su caso, los Jefes militares de cada región autorizada por el encargado del Poder Ejecutivo, nombrarán desde luego la comisión local agraria y los comités particulares ejecutivos

Para concluir con un artículo transitorio:

Transitorio. Esta ley comenzará a regir desde la fecha de su publicación mientras no concluya la actual guerra civil. Las autoridades militares harán publicar y pregonar la presente ley en cada una de las plazas o lugares que fueren ocupando.

D) Luego encontramos el Decreto sobre la Explotación del Petróleo, expedido en el mismo puerto de Veracruz el 7 de enero de 1915, el cual fue muy importante, de cara a las trascendentales reformas que se venían en materia de propiedad nacional del subsuelo; para explicar ello, quién mejor que el mismo Carranza en su exposición de motivos:

CONSIDERANDO: Que se hace necesario revisar, de una manera completa y radical, la legislación petrolera del país, reglamentando cuidadosamente todo lo relativo a la exploración y explotación de depósitos de petróleo y carburos gaseosos de hidrógeno existentes en la República, con el fin de evitar que la industria petrolífera continúe, como hasta ahora, haciéndose exclusivamente en beneficio de las empresas petrolíferas con grandes perjuicios para la agricultura y para las vías fluviales del país, sin que de estas explotaciones, ni la Nación, ni el Gobierno hayan obtenido los justos provechos que deben corresponderles;

Considerando: Que algunas empresas petrolíferas han estado haciendo construcciones de oleoductos, exploraciones, explotaciones, perforaciones de pozos y otras construcciones, sin la debida autorización del Gobierno legítimo de México, y que estos trabajos hechos arbitrariamente han tenido un gran desarrollo, sobre todo durante el periodo de perturbación de la paz porque ha atravesado el país durante los últimos cuatro años, aprovechando la falta de medios efectivos de coacción que pudiera oponer el Gobierno Mexicano;

Considerando: Que se hace necesario evitar la continuación de explotaciones indebidas que traerían mayores complicaciones que embarazarían más todavía la labor ya difícil de revisar la validez de las explotaciones existentes y de unificar la condición jurídica de la propiedad petrolera, y amenazarían constantemente con producir conflictos de carácter internacional que ocurren a causa de la nacionalidad de algunas de las empresas explotadoras del petróleo que, sin embargo de no cumplir con las justas obligaciones que tienen hacia el país, de donde extraen inmensas riquezas, ocurren con gran facilidad a la protección de gobiernos extranjeros

Por lo tanto, dispuso:

Artículo 1° Desde esta fecha y hasta la expedición de las nuevas leyes que determinen la condición jurídica del petróleo y sus derivados, deberán suspenderse todas las obras que se estén ejecutando para construcción de oleoductos, perforación de pozos petrolíferos, y en general cualesquiera otras relacionadas con la explotación del petróleo.

Artículo 2° Por ningún motivo podrán continuarse los trabajos que estuvieren empezados, aun con permisos provisionales expedidos por autoridades legítimas, sin obtener antes la autorización expresa de este Gobierno.

Artículo 3° La infracción de estas disposiciones hace responsable a las empresas petrolíferas y a sus administradores, de los perjuicios causados por las obras cuando sea imposible volver las cosas a su anterior estado. El Gobierno Constitucionalista podrá mandar destruir las obras que se ejecutaren en contravención a lo dispuesto por este decreto, a costa de la empresa que las hubiere construido de sus administradores o gerentes, o de cualquiera otra persona que aparezca manejando o dirigiendo la construcción.

Artículo 4° Los manantiales de petróleo que broten por virtud de obras ejecutadas en contravención a la presente ley, se considerarán propiedad de la Nación.

Para cumplir lo antes dispuesto, el propio Carranza ordenó el 19 de marzo del mismo año de 1915:

Esta Primera Jefatura ha determinado se forme una Comisión Técnica del Petróleo, dependiente de esa Secretaría, que tenga por objeto emprender una

investigación completa sobre todo lo que concierne a la Industria del Petróleo en la República y a sus relaciones con el Gobierno; y que proponga las Leyes y Reglamentos necesarios, para el desarrollo de la Industria.

La Comisión estará compuesta de un Presidente y cuatro vocales.

EI Secretario de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización e Industria será su Presidente nato, y uno de los vocales tendrá el carácter de Secretario.

E) También tenemos que mencionar el Decreto del 29 de enero de 1915, el cual adicionó la Constitución Federal, en su artículo 72, referente a las facultades del Congreso de la Unión, al añadir en la fracción X la materia del trabajo. En una interpretación verdaderamente sibilina, el Primer Jefe apuntó que

> las dolorosas realidades de la esclavitud por medio del trabajo, trasmitiéndose de padres a hijos en algunas regiones del país; de la explotación del obrero conforme al sistema industrial, que ha consistido en "obtener de un ser humano la mayor suma de trabajo útil y remunerarlo con el precio más bajo", y no con la retribución justa, del natural desgaste que experimenta el individuo y la especie con la jornada inhumana que no permite la necesaria y constante renovación de fuerzas, y por la falta de protección a las mujeres y a los niños que están obligados a trabajar para vivir.

Señalando la causa de esas calamidades no era otra más que el haber incumplido con las garantías contenidas en los artículo 4º, 5º y 32 de la ley fundamental del país. Indiscutiblemente, don Venustiano quería ser fiel a su vocación liberal, pero señalar que el origen de esas desgracias sociales de debía a que dichos preceptos constitucionales fuera letra muerta, junto con la falta de las correspondientes leyes reglamentarias, demostraba una enorme ignorancia de quien redactó el Decreto de marras, pues de la simple lectura de la crónica del Constituyente de 1856-1857 se deduciría todo lo contrario. En efecto, los artículos cuarto y quinto hablaban de la libertad de trabajo, y el 32 señalaba: "Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando á los que se distingan en cualquier ciencia ó arte, estimulando el trabajo y fundando colegios y escuelas prácticas de artes y oficios". Por lo tanto, pretender resolver esos graves problemas dándole al Congreso de la Unión, como de hecho lo hacía el decreto que comentamos, facultades para legislar en materia de trabajo, era reiterar lo sucedido con la Constitución de 1857, si nos atenemos a la exposición de motivos que analizamos. En capítulo subsecuente pasaremos revista a lo relativo a la fallida Ley del Trabajo, elaborada por José Natividad Macías,

junto con Luis Manuel Rojas (redactores del Proyecto de Constitución que presentó Venustiano Carranza al Congreso Constituyente) y fuera revisada por Luis Cabrera.

Como tuvimos oportunidad de ver en el capítulo precedente, desde la aparición de la doctrina social católica en nuestra patria en 1892 se había venido generando en nuestro país la necesidad de una legislación protectora de la clase trabajadora; posteriormente con Ricardo Flores Magón, así como durante el desarrollo de la misma Revolución, se habían levantado voces al respecto; por lo tanto, el Primer Jefe no hacía otra cosa que recoger eso que ya era clamor general, y que finalmente vino a darle cauce y sentido a la Revolución mexicana.

Por último, cabe señalar que por Decreto expedido por el señor Carranza en la ciudad de México el 29 de septiembre de 1916, se reformó la Constitución federal, para suprimir la figura de vicepresidente, dejando únicamente el sistema de interino y sustituto designados por el Congreso de la Unión o su Comisión Permanente; reforma verdaderamente ociosa, pues ya se había convocado al Congreso Constituyente, que en pocas semanas empezaría a funcionar.

Un detalle, aparentemente sin importancia: por Decreto del 21 de septiembre de 1916 se cambió el escudo nacional; dejaba se ser el águila vista de frente con las alas abiertas, como se había usado desde la guerra de Independencia y lo había establecido el 14 de abril de 1823 el Congreso Constituyente; a partir de la primera fecha, Venustiano Carranza dispuso que el águila nacional devorando la serpiente se representara vista de lado, como hasta el día de hoy, con alguna pequeña modificación en el diseño.

## Capítulo vigésimo cuarto

# EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917

## I. La convocatoria

Afirmaba Félix F. Palavicini:[1209]

> En su artículo cuarto nos hablan las "adiciones" [al Plan de Guadalupe] de que, reinstalada la Primera Jefatura en la Ciudad de México, después de efectuadas las elecciones de ayuntamientos en la mayoría de los Estados de la República, el Primer Jefe convocará a elecciones para el Congreso de la Unión y que, instalado el Congreso, el Primer Jefe de la Revolución le someterá las reformas expedidas y puestas en vigor durante la lucha, con el fin de que ésta las ratifique o enmiende.

Y continuaba:

> Pero, además, si en la Constitución Federal de 1857 no existen los preceptos nuevos y la XXVII Legislatura no puede aprobar leyes o decretos que sigan estrictamente a los artículos constitucionales, sucederá que los jefes militares con mando, los gobernadores y revolucionarios de los Estados, y el mismo Primer Jefe, resultarían culpables de faltas, omisiones y delitos, según la legislación ordinaria, a causa de haber seguido procedimientos netamente revolucionarios durante esta larga y sangrienta lucha. Como para nadie es un misterio que las medidas revolucionarias no pueden ajustarse a las reformas tutelares de códigos y procedimientos judiciales, no insistimos sobre tales circunstancias, conformándonos con dejar asentado este hecho evidente para explicar, en las líneas subsecuentes, los motivos que tenemos para juzgar urgente la convocación de un Congreso Constituyente, que antes de que exista funcionamiento orgánico de Poderes federales estudie, ratifique o enmiende las reformas sociales conquistadas por el pueblo en armas.

[1209] A él debemos la primera crónica del Constituyente de Querétaro: *Historia de la Constitución de 1917,* ya citada páginas atrás, la cual inicia reproduciendo algunos artículos periodísticos escritos en 1915, siendo cercano colaborador de Venustiano Carranza. Ahí se recoge "La legalidad y la revolución" de donde tomamos esta cita, p. 24.

Lo cual no deja de llamar la atención, pues si leemos los decretos de Carranza, don Venustiano reformaba la Constitución, por sí y ante sí; no simplemente daba normas; disposiciones que de acuerdo con el artículo quinto de las Adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914, tenían que ser ratificadas o rectificadas por el Congreso que posteriormente se convocara. Seguramente la formación de ingeniero topógrafo de Palavicini no le permitía ver con claridad las cuestiones jurídicas. Continuemos con este último, quien, para concluir su argumentación, un poco más adelante dice:

> Encontramos más práctico, más expedito y más lógico que, hechas las elecciones de Ayuntamientos en la mayoría de los Estados, se procede a la elección de un Congreso Constituyente en el cual el pueblo de la República, SOBERANAMENTE representado, envía por cada Estado los ciudadanos diputados que conforme a su censo les corresponda. Este congreso no deberá tener, naturalmente, otra función que la de estudiar las reformas que la revolución haya puesto en vigor y que afecten a la Constitución.

Y así, el ingeniero Palavicini continuó a través de sus artículos periodísticos argumentando y debatiendo sobre la necesidad de convocar un nuevo congreso constituyente, el noveno de nuestra accidentada historia patria, y no un congreso ordinario, de acuerdo con la ley fundamental de 1857, que también tendría la facultad para reformar la misma Constitución, juntamente con las legislaturas de los estados.

Independientemente del tema de la realización de ese nuevo Constituyente, recordemos, en el artículo cuarto del mencionado documento fechado en Veracruz el 12 de diciembre de 1914, que reformaba al Plan de Guadalupe, se establecía el compromiso de que al triunfo de la Revolución —se entiende constitucionalista, encabezada por Venustiano Carranza—, reinstalada la Suprema Jefatura en la ciudad de México, se convocarían elecciones municipales; como consecuencia de ello, Carranza, en decreto dado en la ciudad de México el 12 de junio de 1916, llamó a comicios municipales en todo el país para el primer domingo de septiembre siguiente, mediante elecciones directas, con las características siguientes: no podían ser electos aquellos individuos que de cualquier forma hubieran ayudado a los gobiernos o facciones hostiles al carrancismo, los ayuntamientos electos entrarían en funciones con el carácter de corporaciones municipales autónomas el primero de octubre del mismo año y durarían todo el siguiente.

Dice Javier Garciadiego:[1210]

> A finales de 1915 el triunfo constitucionalista era incuestionable: había derrotado al villismo en todos los frentes y arrebatado a los zapatistas la ciudad de México. El gobierno de Carranza fue reconocido por el norteamericano en octubre de 1915, y dedicó el resto de ese año y todo 1916 a consolidar su triunfo y a afinar su proyecto nacional.

De esta forma, el Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República, Venustiano Carranza, ya desde la ciudad de México, siguiendo la recomendación de Palavicini, y seguramente de otros, expidió el 14 de septiembre de 1916 las *Reformas a las Adiciones del Plan de Guadalupe*, con el propósito de estar en posibilidad de convocar un congreso constituyente. En efecto, en la exposición de motivos del mismo se señalaba lo que ya había apuntado Palavicini: que en las adiciones al Plan de Guadalupe, del 12 de diciembre de 1914, se había dispuesto lo que haría el movimiento constitucionalista al triunfo de la Revolución; sin embargo, a pesar de lo dispuesto en el artículo quinto de las adiciones, vislumbraba las dificultades que se vendrían "es seguro que los enemigos de la Revolución… no quedarían conformes con que el gobierno que se establezca se rigiera por las reformas que ha expedido o expidiere esta Primera Jefatura" y los impugnaría por carecer de las formalidades legales; entonces, el único medio de salvar ese escollo y hacer que "la nación entera exprese de manera indubitable su soberana voluntad" era reunir un Congreso Constituyente, sobre las siguientes bases:

> Artículo 1o. Se modifican los artículos 4o, 5o y 6o del decreto de 12 de diciembre de 1914 expedido en la H. Veracruz, en los términos siguientes:
>
> Artículo 4o. Habiendo triunfado la causa constitucionalista y estando hechas las elecciones de Ayuntamientos en toda la República, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, convocará a elecciones para un Congreso Constituyente, fijando en la convocatoria la fecha y los términos en que habrá de celebrarse y el lugar en que el Congreso habrá de reunirse..
>
> Para formar el Congreso Constituyente, el Distrito Federal y cada Estado o Territorio nombrarán un diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general de la República de 1910. La población del Estado o Territorio que fuere menor de la cifra que se ha fijado en esta disposición, elegirá, sin embargo, un diputado propietario y un suplente.

[1210] "La Revolución", en Escalante Gonzalbo, Pablo *et al., Nueva historia mínima de México,* Xalapa, Universidad Veracruzana, 2010, p. 283.

Para ser electo diputado al Congreso Constituyente, se necesitan los mismos requisitos exigidos por la Constitución de 1857 para ser Diputado al Congreso de la Unión pero no podrán ser electos, además de los individuos que tuvieren los impedimentos que establece la expresada Constitución, los que hubieren ayudado con las armas o sirviendo empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa Constitucionalista.

Artículo 5º. Instalado el Congreso Constituyente, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará el proyecto de Constitución reformada para que se discuta, apruebe o modifique, en la inteligencia de que en dicho proyecto se comprenderán las reformas dictadas y las que se expidieren hasta que se reúna el Congreso Constituyente.

Artículo 6º. El Congreso Constituyente no podrá ocuparse de otro asunto que el indicado en el artículo anterior; deberá desempeñar su cometido en un periodo de tiempo que no excederá de dos meses, y al concluido, expedirá la Constitución para que el Jefe del Poder Ejecutivo convoque, conforme a ella, a elecciones de poderes generales en toda la República. Terminados sus trabajos, el Congreso Constituyente se disolverá.

Verificadas las elecciones de los Poderes Federales e instalado el Congreso General, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará un informe sobre el estado de la administración pública y hecha la declaración de la persona electa para Presidente, le entregará el Poder Ejecutivo de la Nación.

Acto continuo se tenía que expedir la convocatoria para elegir a los diputados y dar las bases mínimas para el funcionamiento del mencionado Constituyente, lo cual hizo Carranza cinco días después, en el decreto correspondiente, que señalaba:

Art. 1°. Se convoca al pueblo mexicano a elecciones de diputados al Congreso Constituyente, el que deberá reunirse en la Ciudad de Querétaro y quedar instalado el 1° de diciembre del corriente año.

Art. 2°. La elección para diputados al Congreso Constituyente será directa y se verificará el domingo 22 del próximo octubre en los términos que establece la ley electoral que se expide por separado, con esta misma fecha.

Art. 3°. Servirán de base para la elección de diputados al Congreso Constituyente, el censo de 1910 y la división territorial que se hizo para las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión en el año de 1913, teniéndose como cabecera de cada Distrito Electoral la misma que entonces fue designada con ese objeto.

Art. 4°. Los Gobernadores de los Estados, sus Secretarios, los Presidentes Municipales, los y demás individuos que ejerzan autoridad, no podrán ser electos en los lugares sujetos a su jurisdicción.

Art. 5°. Las sesiones del Congreso Constituyente se regirán por el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión con las modificaciones que el mismo Congreso Constituyente creyere oportuno hacerle por razón de su objeto especial, en sus tres primeras sesiones.

Art. 6°. El congreso Constituyente calificará las elecciones de sus miembros, y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas.

Art. 7°. Los diputados al Congreso Constituyente no podrán ser molestados por las opiniones que emitieren en el ejercicio de su cargo y gozarán de fuero constitucional durante el tiempo de éste, no pudiendo, por lo mismo, ser procesados por delitos de orden común si no es previa la declaración de haber lugar a proceder en su contra.

Los delitos oficiales de los mismos diputados serán juzgados directamente por el Congreso Constituyente, conforme a la ley de responsabilidades vigentes.

Art. 8°. Para los efectos del artículo 56 de la Constitución de 1857, se consideran vecinos del Estado:

I. Los ciudadanos de él.

II. Los que hayan nacido en su territorio aún cuando hayan cambiado de residencia.

III. Los que residan en su territorio cuando menos desde seis meses antes de la fecha do las elecciones; y

IV.- Los que hayan tenido la calidad de ciudadanos o vecinos del Estado respectivo en los días del cuartelazo de la Ciudadela, siempre que hayan demostrado después con hechos políticos su adhesión a la causa constitucionalista.

Art. 9°. El Congreso Constituyente no podrá ejercer sus funciones con la concurrencia de la mitad más uno del número total de sus miembros.

La primera junta preparatoria tendrá lugar el 20 de noviembre de este año, comenzando a las diez de la mañana; y si en esa fecha no se hubieren presentado todos los diputados, los que concurran, aunque no constituyan la mayoría, podrán citar desde luego a los suplentes, apercibiendo a los diputados propietarios ausentes que de no presentarse el día de la instalación del Congreso, perderán el derecho de asistir en lo venidero a las sesiones.

Los diputados presentes llamarán también a los suplentes cuando, estando ya en sus funciones el Congreso, los diputados propietarios faltaren a tres sesiones seguidas sin la licencia previa, o que, sin ésta, tuvieren cinco faltas interrumpidas en quince días.- Si los faltistas fueren los suplentes, perderán las dietas correspondientes a los días que no concurrieron.

Art. 10°. Los diputados, al entrar en el ejercicio de sus funciones, protestarán bajo la fórmula siguiente.

PRESIDENTE:- ¿Protestáis cumplir leal y patrióticamente el cargo de Diputado al Congreso Constituyente que el pueblo os ha conferido, cuidando en todo por el restablecimiento del orden constitucional en la Nación de acuerdo con el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913 y sus adiciones

expedidas en la H. Veracruz el 12 de diciembre de 1914, - reformadas el día 14 de septiembre del corriente año?

DIPUTADO: SÍ, protesto.

PRESIDENTE: Si no lo hiciereis así la Nación os lo demande.

Art. 11° El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, concurrirá al acto solemne de la instalación del Congreso Constituyente y en él presentará el proyecto de Constitución Reformada, pronunciando un discurso en que delineará el carácter de las reformas y su verdadero espíritu, discurso que le contestará en términos generales el Presidente del Congreso.

Art. 12°. Luego que el Congreso Constituyente hubiere concluido sus labores, firmará la Constitución Reformada y citará a sesión solemne para que en ella sus miembros protesten cumplirla fiel y patrióticamente.

Art. 13°. Acto continuo el Congreso citará al C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, para que el día y hora que al efecto se señale se presente ante el mismo Congreso a protestar en sesión solemne cumplir leal y patrióticamente la Constitución Reformada, la que le será entregada en dicho acto a fin de que la promulgue con las solemnidades debidas.

Art. 14°. Publicada la Constitución Reformada, todas las autoridades y empleados civiles y militares de la República, protestarán ante quien corresponda cumplirla y hacerla cumplir leal y patrióticamente.

Art. 15°. Los diputados al Congreso Constituyente, percibirán durante el tiempo de sus funciones, la cantidad de $60.00 diarios, y en su caso tendrán derecho además a que se les abone los gastos de viaje tanto de ida como de regreso.

CONSTITUCIÓN Y REFORMAS.

Dado en el Palacio Nacional de la Ciudad de México, a los diez y nueve días del mes de septiembre de mil novecientos diez y seis.

Para esto, el Primer Jefe, en decreto del 2 de febrero de 1916, trasladó con carácter provisional la capital de la República a la bella y evocadora ciudad de Querétaro (quizá porque en ella no había tantos distractores a los señores diputados); aunque don Venustiano permaneció en la ciudad de México hasta finales de noviembre previo a la celebración del Constituyente. Recordemos cómo, tanto en 1824 como en 1856, había habido sendos intentos por llevar la capital federal a esa misma ciudad.

Por último, como acto previo a la celebración del Congreso Constituyente, el propio Primer Jefe, en decreto expedido en la ciudad de México el mismo día 19 de septiembre, promulgó la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, que dada la importancia de la misma copiamos íntegra a continuación:

## CAPÍTULO I
## De la división de las Municipalidades, juntas empadronadoras y censo electoral

Artículo 1o. Inmediatamente que se publique esta ley, los Gobernadores de los Estados y del Distrito Federal, dispondrán que la autoridad municipal, en los lugares donde la hubiere, o, en su defecto, la que la substituya, divida su Municipalidad en secciones numeradas progresivamente, cada una de las cuales deberá comprender, según la densidad de la población, de 500 a 2,000 habitantes. Si hubiere alguna fracción de menos de 500 habitantes, se agregará a la sección más inmediata.

Artículo 2o. La misma autoridad nombrará en seguida tres empadronadores por cada sección, los que formarán el censo electoral de ella, sirviéndose al efecto de los padrones que se formaron para las últimas elecciones municipales.

El primero de los empadronadores que se nombrare, será el Presidente de la Junta Empadronadora de cada sección y, por lo mismo, él dirigirá las operaciones respectivas, substituyéndolo en sus funciones los otros dos, según el orden de su nombramiento, en caso de que faltare.

Artículo 3o. Para ser empadronador se necesita ser ciudadano mexicano en el ejercicio de los derechos políticos, saber leer y escribir, ser vecino de la sección para que fuere nombrado, y no tener ningún empleo o cargo público.

Artículo 4o. Las personas nombradas empadronadores tendrán obligación de desempeñar ese cargo, y no podrán excusarse de él sino por causa grave, calificada por la misma autoridad que hiciere el nombramiento.

El empadronador que sin causa justa no desempeñare su encargo o fuere negligente en su cometido, será castigado con un mes de reclusión o multa de veinte a doscientos pesos.

Artículo 5o. Los padrones del censo electoral tendrán para la debida identificación, los siguientes datos:

I. El número de la sección, el nombre de la Municipalidad, el número del Distrito Electoral y la Entidad Federativa a que pertenece.

II. Los nombres de los ciudadanos votantes, con la designación del estado, de la profesión, industria o trabajo, de la edad y de si saben o no leer y escribir; y

III. El número, letra o seña de la casa habitación de los votantes.

Artículo 6o. A los diez días de publicada esta ley, la autoridad municipal publicará el padrón del censo electoral en el periódico oficial del Estado, Distrito o Territorio, si lo hubiere, y, en todo caso, por medio de las listas que mandará fijar en la entrada de las "casas consistoriales" y en el lugar más público de cada sección electoral.

Artículo 7o. Todo ciudadano vecino de un Distrito Electoral o representante de un partido político o de algún candidato independiente de todo partido

político, podrá reclamar ante la autoridad municipal contra la inexactitud del padrón, durante los ocho días siguientes a su publicación, la cual autoridad, oyendo a los interesados, resolverá inmediatamente si es o no de hacerse la corrección correspondiente.

Las reclamaciones sólo podrán tener por objeto:

I. La rectificación de errores en el nombre de los votantes.

II. La exclusión del censo electoral de las personas que no residan en la sección o que no tengan derecho a votar según las leyes; y

III. La inclusión de ciudadanos que hayan sido omitidos en el censo y que conforme a la ley deben figurar en él.

Artículo 8o. Si la resolución fuere adversa al reclamante o se opusiere a ella, algún interesado, la autoridad municipal remitirá en el acto el expediente a cualquiera de los jueces de la localidad, para que sin más trámite que el escrito que al efecto le presenten los interesados dentro de las veinticuatro horas siguientes, la confirme o revoque, según procediere.

Artículo 9o. Las reclamaciones a que se refiere el artículo anterior y la substanciación de ellas no estarán sujetas a ninguna formalidad ni causarán impuesto del Timbre u otro alguno, y deberán quedar resueltas dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la en que se recibiere el expediente por la autoridad judicial.

Artículo 10o. La autoridad municipal publicará el padrón electoral en su Municipalidad, el domingo 15 de octubre próximo.

## CAPÍTULO II
## De los instaladores, casillas electorales y manera de emitir el voto

Artículo 11. La autoridad municipal, al publicar el padrón electoral definitivo, designará un instalador propietario y un suplente para cada sección electoral, instalador que deberá tener los mismos requisitos exigidos para los empadronadores y estar comprendido en el padrón de la sección para que fuere nombrado, y a la vez designará el lugar en que debe instalarse cada casilla electoral, el que será de fácil acceso al público, debiendo estar dentro de la sección respectiva.

Artículo 12. Los partidos políticos y los candidatos independientes de todo partido político, podrán recusar a los instaladores de las casillas electorales de los Distritos en que hagan postulación. Los ciudadanos empadronados en una sección tienen también derecho a recusar al instalador designado para ella. Las recusaciones deberán presentarse por escrito dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la fijación del padrón definitivo y designación de instaladores y deberán fundarse precisamente en la falta de alguno de los requisitos exigidos por esta ley para poder desempeñar ese cargo.

Artículo 13. Las personas designadas para desempeñar el cargo de instalador no podrán excusarse de servirlo si no es por causa grave, que calificará la

misma autoridad que hiciere el nombramiento, bajo las mismas penas señaladas para los empadronadores.

Artículo 14. La autoridad municipal de cada localidad, una vez publicado el padrón electoral definitivo, mandará imprimir tantas boletas electorales cuantas sean las personas listadas en aquél, más un 25 por ciento de exceso, para las omisiones o reposiciones que hubiere.

Las boletas llevarán numeración progresiva desde el 1 en adelante, y contendrán, además, el número del Distrito Electoral, el nombre del Estado, Territorio o Distrito a que aquél pertenezca, el número de la sección y el lugar en que debe instalarse la casilla correspondiente.

Todas las boletas serán impresas en papel blanco, de igual tamaño, y no tendrán en el reverso inscripción o señal alguna, de manera que al doblarse no se pueda leer el contenido de su frente.

Artículo 15. A más tardar el jueves siguiente a la publicación de los padrones electorales definitivos, deberán estar en poder de los empadronadores las boletas correspondientes a la sección que ellos hubieren empadronado, a efecto de que las repartan entre las personas listadas en el padrón de la sección respectiva, debiendo quedar hecho el reparto antes de la víspera del día de la elección, bajo la pena de un mes de reclusión o multa de veinte a doscientos pesos a los que no cumplieren.

Artículo 16. Cada repartidor de boletas llevará una libreta en que se anote la hora de la entrega de la boleta respectiva y la persona que la recibiere, quien firmará si supiere hacerlo.

Artículo 17. El día de la elección, a las ocho de la mañana, se presentarán el instalador, acompañado del suplente y de los empadronadores de la sección en el lugar designado para instalar la casilla, y si a esa hora no se hubieren presentado cuando menos nueve de los ciudadanos inscritos en el padrón de la sección, mandará citar, por conducto de la policía y mediante orden escrita, a las personas necesarias para completar dicho número, y en seguida, los ciudadanos presentes procederán a nombrar la mesa, la que se compondrá de un Presidente, dos Secretarios y dos Escrutadores, todos los que deberán saber leer y escribir. Constituida la mesa, el instalador levantará el acta correspondiente que firmarán las personas que intervinieren en esa diligencia.

Artículo 18. Las personas citadas por el instalador que sin justa causa no se presentaren luego, serán castigadas como responsables del delito de desobediencia a un mandato de la autoridad.

Artículo 19. Las personas designadas para formar la mesa no podrán rehusar el cargo, bajo las penas señaladas para los empadronadores e instaladores.

Artículo 20. El instalador, en el caso de que no concurrieren todas las personas que cite, podrá completar dicho número con los empadronadores presentes y su suplente.

Si el instalador propietario no concurre a la hora fijada, el suplente desempeñará sus funciones.

Artículo 21. La casilla electoral permanecerá abierta desde las nueve de la mañana hasta las tres de la tarde, a menos que antes de esa hora hubieren votado todas las personas listadas.

Artículo 22. Si al dar las tres de la tarde hubiere presentes en una casilla electoral ciudadanos que hubieren concurrido a votar, no se cerrará la casilla hasta que éstos hubieren depositado su voto.

Artículo 23. Durante el tiempo que estuviere abierta la casilla electoral no podrán permanecer en ella más que las personas que formen la mesa, los empadronadores que deberán estar presentes durante todo el tiempo de la elección para resolver las dudas que ocurrieren sobre identificación de las personas inscritas en los padrones electores o sus nombres y apellidos, o sobre las omisiones que resultaren en dichos padrones y que no hubieren sido resueltas antes, y un representante por cada partido político o candidato independiente de todo partido político.

El Presidente de cada casilla electoral cuidará del cumplimiento de esta disposición, y su infracción será castigada con un mes de reclusión y multa de cien a quinientos pesos.

Artículo 24. Instalada la casilla electoral, el instalador entregará a la mesa el documento que contenga su nombramiento, el padrón electoral de la sección, el acta de instalación de la casilla y el número de boletas en blanco que correspondan para las reposiciones u omisiones que hubieren, expresando los números de dichas boletas. Al calce del acta de instalación se hará constar el inventario de entrega.

Artículo 25. Cada votante entregará doblada su boleta al Presidente de la mesa, debiendo ir escrito en ella, de su puño y letra, el nombre y el apellido de la persona a quien dé su voto para Diputado propietario, los de la persona por quien vote para Diputado suplente, expresando, en caso de que hubiere dos o más personas homónimas la profesión o alguna otra circunstancia que la identifique. El Presidente pasará la boleta a uno de los Secretarios para que la deposite en el ánfora respectiva.

Todas las boletas deberán ir firmadas por el respectivo elector y ser presentadas por él personalmente. Si el elector no supiere firmar, irá a la casilla acompañado de un testigo, y en presencia de la mesa dirá en voz alta el nombre de las personas a cuyo favor sufraga, para que dicho testigo, en presencia de la misma mesa, los escriba y firme a ruego del votante, doblando en seguida la boleta y entregándola en la forma antes indicada.

Cada votante, al entregar la boleta, dirá en alta voz su nombre, y uno de los secretarios lo anotará en el padrón con la palabra "voto."

Artículo 26. Durante el tiempo de la elección no podrá haber tropa armada en las calles adyacentes a la cuadra en que estuviere instalada la casilla.

Tampoco habrá, dentro de la misma zona, personas que estén aconsejando a los votantes el sentido en que deban sufragar.

La infracción de esta disposición se castigará con reclusión de uno a once meses y multa de doscientos a mil pesos.

Artículo 27. Los individuos de la clase de tropa votarán en la sección que les corresponda, según el cuartel en que estén alojados o campamentos en que se encuentren; los generales, jefes y oficiales votarán en la sección a que pertenezcan las casas particulares que habiten, los cuarteles en que estén alojados o los campamentos en que se hallen.

Artículo 28. Los individuos de tropa no se presentarán formados ni armados y entrarán uno por uno a la casilla electoral a depositar su voto, sin permitir que los jefes, oficiales o sargentos que los acompañen les hagan indicaciones o estén presentes a dicho acto, bajo la pena establecida por el artículo 961 del Código Penal del Distrito Federal.

Artículo 29. Ninguna persona de la mesa o de las que estén presentes durante la elección podrá hacer a los ciudadanos votantes indicaciones sobre el sentido en que deban votar, ni entrar en consideraciones de ningún género sobre las consecuencias del acto.

La infracción de este artículo será castigada con la pena de un mes de reclusión y multa de doscientos a mil pesos.

Artículo 30. Cada ciudadano sólo podrá votar en una casilla, que será aquella en que estuviere empadronado.

La infracción de esta disposición anulará el voto o votos que se emitieren de más y se castigará con un mes de reclusión y multa de cien a quinientos pesos.

Artículo 31. Si durante el tiempo de la elección se presentare alguna persona, reclamando que no se le dio boleta o que no se le incluyó en el padrón, no obstante ser vecino de la sección y no tener tacha que lo inhabilite para votar, la mesa le expedirá la boleta respectiva, siempre que esté inscrito en el padrón, o en caso de no estarlo, que pruebe con dos testigos honorables de la misma sección que es vecino de ella.

También se expedirá boleta a la persona que estando inscrita en el padrón, manifieste haber extraviado o inutilizado la que se le dio.

Artículo 32. Los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes o cualquier ciudadano empadronado en la sección podrán presentar durante la elección las reclamaciones que consideren convenientes, siempre que se funden en cualquiera de las causas siguientes:

I. Suplantación de votos.

II. Error en el escrutinio de los votos.

III. Presencia de gente armada en la casilla que pueda constituir presión sobre los votantes o sobre la mesa.

IV. Incapacidad para votar por causa posterior a la fijación de las listas definitivas, comprobada con documentos auténticos; y

V. Admisión indebida de nuevos votantes.

Las reclamaciones se presentarán por escrito citando el hecho concreto que las motive y no se admitirá discusión sobre ellas.

Artículo 33. Cerrada la casilla electoral, se procederá inmediatamente por la mesa a hacer el cómputo de los votos emitidos, a cuyo efecto cualquiera de los escrutadores sacará del ánfora correspondiente uno por uno de los votos depositados en ella y leerá en voz alta el nombre de las personas a cuyo favor se hubieren emitido, lo que comprobará el otro escrutador, formándose por los secretarios al mismo tiempo, las litas de escrutinio. Concluido éste, se levantará el acta respectiva, en la que se hará constar el número de votos que obtuvo cada candidato, y se mencionarán sucintamente todos los incidentes que hubieren ocurrido durante la elección, el número de votos emitidos y el número de boletas en blanco sobrantes, indicando su numeración.

El acta de que se acaba de hablar, será firmada por todos los miembros de la mesa y las personas que estuvieren presentes durante la elección, se levantará por duplicado, remitiéndose un ejemplar a la autoridad municipal y el otro, juntamente con todo el expediente, quedará en poder del Presidente de la mesa para que lo entregue a la Junta Computadora de que luego se hablará.

El expediente electoral y el acta mencionada se pondrán bajo cubierta cerrada, sobre la que firmarán las personas que subscriban dicha acta, tomando todas las precauciones que estimen convenientes para evitar que puedan abrirse sin que se note la apertura.

La violación de la cubierta que contenga el expediente electoral o la ocultación o destrucción de él será castigada con la pena de seis meses a dos años de reclusión.

Artículo 34. El expediente electoral se compondrá:

I. De los documentos de que habla el artículo 24.

II. De las boletas entregadas por los electores; y de las boletas en blanco.

III. De las listas de escrutinio.

IV. De las protestas que se hayan presentado; y

V. Del acta que menciona el artículo anterior.

Artículo 35. Los secretarios, una vez concluida la elección y levantada el acta respectiva, fijarán en lugar visible de la sección, inmediato a la casilla, una lista autorizada con su firma, de los ciudadanos que hayan obtenido votos, el número de éstos y cargo para el que fueron designados.

Artículo 36. Los mismos secretarios darán a los representantes de los periódicos políticos o candidatos independientes las copias que solicitaren; las que no llevarán timbre, y serán entregadas acto continuo.

Artículo 37. Toda casilla electoral que se instale en lugar diverso del señalado por la autoridad municipal o de distinta manera de la establecida por esta ley, será ilegítima y se tendrá por nulo cuanto actuare.

En los Territorios, las actas se remitirán a la autoridad municipal de la cabecera del Distrito Electoral y por su conducto se hará la remisión de los expedientes.

CAPÍTULO III
De las juntas computadoras

Artículo 38. El jueves siguiente al día de la elección, a las diez de la mañana, los presidentes de las casillas electorales se reunirán en el lugar que la autoridad municipal de la cabecera del Distrito Electoral haya señalado con anterioridad, y se constituirán en junta computadora de votos del mismo Distrito Electoral, nombrando al efecto un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos escrutadores, y en seguida, previa la entrega de los expedientes, procederán a verificar el cómputo general de los votos emitidos, examinando dichos expedientes en el orden numérico de las secciones.

Artículo 39. Antes de hacer el cómputo de los votos emitidos en una sección electoral, se hará constar:

I. Que el expediente está cerrado y sin huellas de haber sido abierto.

II. Que contiene todos los documentos exigidos por el artículo 34.

III. Que el número de boletas llenas corresponde o no al que expresa el acta; y

IV. Que el número de boletas en blanco y los números de éstas son o no iguales al que expresa la misma acta.

Artículo 40. Cumplida la formalidad de que habla el artículo anterior, uno de los escrutadores leerá una por una las boletas de cada expediente, diciendo en voz alta el nombre del votante, el de la persona por quien sufragó y si fué votado para Diputado propietario o suplente, nombres que repetirá también en alta voz el otro escrutador después de ver la boleta respectiva. Uno de los secretarios anotará de conformidad en el padrón electoral de la sección el nombre del votante, y el otro irá formando la lista de votos obtenidos por cada candidato.

Terminado el escrutinio de cada expediente, el Presidente declarará si está o no conforme con el resultado que expresa el acta de la respectiva casilla electoral y cuál es el número de votos que en dicha casilla obtuvo cada candidato a Diputado propietario o suplente.

Después de hecho el examen de todos los expedientes de las casillas electorales, los secretarios harán el cómputo general, que será revisado por los escrutadores, expresándose por el presidente en alta voz los votos que obtuvo cada candidato y declarando fincada la elección en el ciudadano que hubiere obtenido el mayor número de ellos, al que se le otorgará la respectiva credencial, firmada por el presidente y secretarios, en los términos siguientes:

"Los infrascritos certificamos que el C.... ha sido electo Diputado (propietario o suplente) al Congreso Constituyente por el Distrito Electoral núm...... (aquí el número del Distrito Electoral y el nombre del Estado, Distrito Federal o Territorio a que corresponda). Fecha.

Artículo 41. Al revisar la Junta Computadora cada expediente electoral, mandará que se consignen a la autoridad judicial competente las reclama-

ciones que se hayan presentado ante las mismas casillas y que importen la comisión de algún delito, así como también hará la consignación de las denuncias que se hicieren ante ella misma, para que dicha autoridad, en juicio sumarísimo, cuya tramitación no tardará más de seis días, dicte resolución que causará ejecutoria y que será comunicada directamente al Congreso Constituyente.

Artículo 42. En el caso de que dos candidatos resultaren con el mismo número de votos, el Presidente de la mesa sorteará sus nombres públicamente, y declarará electo al que señale la suerte.

Artículo 43. Mientras que la Junta Computadora está en funciones, sólo podrán penetrar o permanecer en el salón, los presidentes de las casillas electorales y los representantes de los partidos políticos o de los candidatos independientes debidamente registrados, que no podrán ser más de uno por cada partido y por cada candidato independiente.

Artículo 44. Los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes tienen derecho:

I. Para presenciar el acta de la revisión de los expedientes y del cómputo de los votos emitidos;

II. Para protestar contra cualquiera irregularidad que notaren siempre que la protesta se haga inmediatamente por escrito, expresando sucintamente el hecho concreto que la motive; y

III. Para pedir que se les extienda copia certificada de las actas que se levanten, las que deberán entregárseles por cualquiera de los secretarios, dentro de las 24 horas siguientes a la conclusión del acto.

Artículo 45. Durante las funciones de la Junta Computadora no habrá fuerza armada en los alrededores del salón, hecha excepción de los gendarmes para guardar el orden, los que estarán únicamente a disposición del Presidente de la Junta, y no podrán penetrar al salón, sino en el caso de que aquél los llamare.

Artículo 46. La Junta Computadora de votos se abstendrá de calificar los vicios que encuentre en los expedientes electorales o en los votos emitidos, limitándose a hacerlos constar en el acta respectiva para que el Congreso Constituyente califique en definitiva.

Artículo 47. Concluida la revisión de los expedientes electorales, hecha la declaración de los votos emitidos a favor de cada candidato y de la persona a cuyo favor haya fincado la elección de Diputado propietario o Diputado suplente y extendidas las credenciales respectivas, se levantará el acta correspondiente, en la que se harán constar todos los incidentes que hubiere habido y las protestas que se hubieren presentado, acta que se levantará por duplicado, remitiéndose un ejemplar al Gobernador del Estado o Distrito Federal respectivo y el otro, con el expediente electoral, al Congreso Constituyente por conducto del mismo Gobernador.

Artículo 48. Los Secretarios de la Junta Computadora fijarán avisos en los lugares públicos y en el Periódico Oficial del Estado o Distrito Federal, haciendo saber las personas en quienes recayó la elección de Diputado propietario y suplente y el número de votos que obtuvo cada uno de ellos.

## CAPÍTULO IV
## De la nulidad de las elecciones

Artículo 49. Todo ciudadano mexicano tiene derecho a reclamar la nulidad de una elección de Diputado al Congreso constituyente, efectuada en el Distrito Electoral en que esté empadronado, con sujeción a las disposiciones siguientes:

Artículo 50. Son causas de la nulidad de una elección:

I. Estar el electo comprendido en alguna prohibición o carecer de los requisitos exigidos por la ley para poder ser electo Diputado.

II. Haberse ejercido violencia sobre las casillas electorales por autoridad o particulares armados, siempre que por esta causa la persona electa haya obtenido la pluralidad de votos en su favor.

III. Haber mediado cohecho, soborno o amenazas graves de una autoridad, en las condiciones de la fracción anterior.

IV. Error sobre la persona elegida, salvo que dicho error sólo fuese sobre el nombre, pues en este caso lo enmendará el Congreso al calificar la elección en caso de que no lo haya hecho la mesa de la casilla electoral o la Junta Computadora.

V. Haber mediado error o fraude en la computación de los votos, en las mismas condiciones de la fracción segunda.

VI. Que la instalación de la casilla electoral se haya hecho contra lo dispuesto en esta Ley; y

VII. No haber permitido de hecho a los representantes de los partidos políticos o de los candidatos independientes ejercer su cargo.

Artículo 51. La nulidad de que habla el artículo anterior no afecta toda la elección, sino simplemente los votos que estuvieren viciados.

Artículo 52. Cuando la nulidad afecte a la pluralidad de votos obtenidos por algún Diputado, la elección misma será declarada nula.

## CAPÍTULO V
## De los partidos políticos

Artículo 53. Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales de que habla esta ley, la intervención que ella misma les otorga, sin más condición, por ahora, que no llevar nombre o denominación religiosa y no formarse exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia.

Artículo 54. Tanto los partidos políticos como los candidatos independientes tendrán derecho a nombrar representantes, nombramientos que podrán ser registrados por la autoridad municipal del lugar en que se ha de ejercer la representación.

Cuando los partidos políticos o los candidatos independientes nombraren dos personas para intervenir en una casilla electoral o en las operaciones de la Junta Computadora, la primera que se presente será la admitida.

CAPÍTULO VI
Disposiciones varias

Artículo 55. La planta de empleados del Congreso Constituyente será la misma que tenía la Cámara de Diputados del legítimo XXVI Congreso Constitucional; y entre tanto aquél hace los nombramientos correspondientes, el Secretario de Gobernación los hará de una manera provisional, nombrando especialmente un empleado a cuyo cargo esté la recepción y conservación de los expedientes que remitirán los Gobernadores, expedientes que deberá entregar dicho empleado bajo riguroso inventario a los Secretarios de la mesa provisional que se nombre en la primera junta preparatoria.

Artículo 56. Las multas de que habla esta ley serán cubiertas en papel infalsificable.

Artículo 57. Las infracciones que en esta ley no tuvieren señalada pena especial y que tampoco la tuvieren en el Código Penal del Distrito Federal, serán castigadas con seis meses a dos años de reclusión y multa de doscientos o mil pesos, o con ambas penas, según la gravedad del hecho.

Constitución y Reformas. Dada en el Palacio Nacional de la ciudad de México, a los diez y nueve días del mes de septiembre de mil novecientos dieciséis.- V. Carranza.- Rúbrica.- Al C. Lic. D. Jesús Acuña, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación.- Presente."

Recapitulando, podemos decir que el 14 de septiembre Carranza reformó las adiciones al Plan de Guadalupe, para darse la facultad de convocar a un Congreso Constituyente, el noveno de nuestra historia, como de hecho lo hizo el 19 del propio mes de septiembre, mismo día que expidió la Ley Electoral. Las elecciones se tenían que llevar a cabo el domingo 22 de octubre, la primera junta preparatoria, en la ciudad de Querétaro, el 20 de noviembre, y el primero de diciembre quedaría formalmente instalado el Constituyente. Téngase presente que este nuevo Constituyente ya no sólo se iba a ocupar de reformar la carta magna de 1857, como se había dicho en un principio; se trataba de redactar una nueva Constitución; el artículo 11 de la Convocatoria señalaba: "El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, concurrirá al acto solemne de la instalación del Congreso Constituyente y en él presentará el proyecto de Constitución Reformada".

Solamente queremos hacer tres comentarios: igual que en los comicios municipales, ésta sería por elección directa, lo que hasta ese momen-

to nunca se había hecho en nuestro país; pero, por otro lado, las tenemos que calificar de muy poco democráticas, por dos razones: sólo carrancistas podían ser votados (recordemos lo que decía el artículo cuarto reformado de las adiciones al Plan de Guadalupe: "no podrán ser electos, además de los individuos que tuvieren los impedimentos que establece la expresada Constitución, los que hubieren ayudado con las armas o sirviendo empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa Constitucionalista") las elecciones las organizaron las autoridades políticas y militares nombrados directamente por Venustiano Carranza y también que se trataba de comicios que no se realizaban mediante voto secreto, sino el sufragio era totalmente público, con lo que de absurdo ello traía aparejado. Por todo ello pensamos que la legitimidad democrática del Constituyente de 1916 quedó muy comprometida.

## II. Instalación

Fue hasta el martes 21 de noviembre de 1916 cuando se llevó a cabo la primera junta preparatoria del Constituyente, en el local de la Academia de Bellas Artes de la ciudad de Querétaro, que ya antes había servido de sede del Congreso de la Unión, a partir del 13 de octubre de 1847 y hasta mediados del siguiente año, cuando los ominosos acontecimientos de la intervención norteamericana. En dicha reunión, aparte de elegir la mesa directiva para las sesiones preparatorias, bajo la presidencia de Manuel Anaya, se seleccionaron a los integrantes de las dos comisiones revisoras de credenciales de los presuntos diputados, la primera para la mayoría y la segunda para revisar los documentos acreditativos de los miembros de la primera comisión. La segunda reunión preparatoria se llevó a cabo el sábado 25 de noviembre, para aprobar los dictámenes de la segunda comisión; la tercera junta fue el mismo sábado 25 por la tarde, en que se empezaron a revisar y aprobar los dictámenes de la primera comisión. La cuarta se llevó a cabo la mañana del lunes 27, pero cambió de sede el Congreso; a partir de entonces se fueron al teatro Iturbide, hoy Teatro de la República,[1211] en esa oportunidad sólo se discutió un caso, el del diputado Ezquerro, de lo cual ya hemos hecho alguna alusión. La quinta junta se celebró ese mismo día por la tarde. A partir de ese momento, las sexta, séptima, octava, novena, décima y undécima juntas preparatorias continuaron discutiendo y aprobado la mayoría de los

[1211] Fue don José María Truchuelo, exdiputado constituyente, siendo gobernador de Querétaro, quien en 1923 cambió el nombre al histórico recinto; entonces propiedad de la Fundación Vergara, recientemente adquirido por el Senado de la República.

dictámenes, quedando sólo unos pocos por resolver para más adelante, y la razón fue la siguiente: en esta última sesión preparatoria, llevada a cabo el jueves 30 por la tarde, era la anterior a que iniciara sus trabajos el Constituyente; por lo tanto, se tenía que instalar formalmente y elegir mesa directiva. Todavía las reuniones de la mañana y de la tarde del 2 de diciembre, la mañana del 5 de diciembre y la tarde de día siguiente, el 11, 12, 15 y 26 del mismo mes, inclusive los días 17 y 25 de enero (pocos días antes de clausurar el Congreso) sesionó el Colegio Electoral para concluir las aprobaciones de las credenciales que faltaban.

Así fue como quedaron designados, como presidente, Luis Manuel Rojas; vicepresidentes, Cándido Aguilar y Salvador González Torres; secretarios, Fernando Lizardi, Ernesto Meade Fierro, José María Truchuelo y Antonio Ancona Albertos; y como prosecretarios, Jesús López Lira, Fernando Castaños, Juan de Dios Bojórquez y Flavio Bórquez. Todos los presuntos diputados cuyas credenciales habían sido aprobadas, empezando por el presidente Rojas, rindieron la protesta de rigor y se declaró instalado el Congreso Constituyente.

## III. Sesión inaugural

A las cuatro y media de la tarde del viernes primero de diciembre de 1916 se inauguraron las sesiones del Congreso Constituyente en el teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro, que como hemos dicho con anterioridad era el noveno de nuestra historia, con la presencia del Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista Encargado del Poder Ejecutivo, quien aparte de entregar su proyecto de Constitución reformada (elaborado por quienes también llegaron a constituyentes, don José Natividad Macías y licenciado Luis Manuel Rojas) leyó un mensaje a la magna asamblea, el cual fue respondido brevemente por el presidente de la misma, diputado Luis Manuel Rojas, con lo cual se concluyó dicha sesión a las dieciocho horas.

De acuerdo con el común uso parlamentario, se erigieron varias comisiones. La primera de ellas, y obviamente la más importante, la de Constitución, integrada por Francisco J. Múgica, Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román; de Corrección de Estilo, con Marcelino Dávalos, Alfonso Cravioto y Ciro B. Ceballos; de la Peticiones: Fernando Lizardi, José María Truchuelo y Flavio Bórquez; Archivo y Biblioteca: Amador Lozano, Francisco Ramírez Villarreal y Enrique O'Farril; Comisión de Diario de Debates: Fernando Lizardi, Ernesto Meade Fierros y Rafael Martínez; y la de Administración, con Antonio Madrazo, José J. Reynoso y Antonio Ancona Albertos.

Como se recordará, en el artículo sexto de la Convocatoria se señaló que el Congreso Constituyente contaría con dos meses para elaborar la nueva ley suprema de la nación, tiempo evidentemente breve, entre otras cosas porque la asamblea solamente podía sesionar media jornada, ya que la otra mitad la tenía que asumir la Comisión de Constitución para elaborar los dictámenes correspondientes; por tal motivo, en la sesión del 23 de diciembre se pidió y se consiguió formar una segunda comisión de Constitución, habiéndose acordado ese mismo día que dicha segunda comisión estuviera integrada por Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González.

## Diputados del Congreso Constituyente de 1916-1917

— Los nombres con asterisco (*) corresponden a los diputados que firmaron la Constitución.
— Los nombres en cursiva corresponden a los diputados que estuvieron en ejercicio. Según, Ferrer Mendiolea, Gabriel, *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*, 3a. ed, México, INEHRM, 2014, pp. 163-173. Y, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916 -1917*, 4ª reproducción facsimilar de la edición 1960, México, INEHRM-UNAM, IIJ, 2014, pp. 1233-1242.
— Los números que aparecen debajo de algunos nombres, significa el número de votos obtuvo en la elección correspondiente.

| *Distrito* | *Propietario* | *Suplente* |
|---|---|---|
| AGUASCALIENTES | | |
| 1° Aguascalientes | Aurelio L. González | Archibaldo Eloy Pedroza |
| 2° Aguascalientes | Daniel Cervantes* | Gonzalo Ortega |
| BAJA CALIFORNIA | | |
| 1° Norte | Ignacio Roel* | Matías Gómez |
| CAMPECHE | | |
| 1° Campeche | Juan Zubarán | Fernando Galeano |
| 2° C. del Carmen | Herminio Pérez Abreu<br>615 | Enrique Arias Solís<br>620 |

| *Distrito* | *Propietario* | *Suplente* |
|---|---|---|
| COAHUILA | | |
| 1° Saltillo | Manuel Aguirre Berlanga* | José Rodríguez González* |
| 2° Parras | Ernesto Meade Fierro* | Toribio de los Santos |
| 3° Torreón | José María Rodríguez*<br>1,901 | Eduardo Guerra<br>1,886 |
| 4° Monclova | Jorge von Versen*<br>1,333 | Silviano Pruneda<br>1,333 |
| 5° Piedras Negras | Manuel Cepeda Medrano* | José N. Santos |
| COLIMA | | |
| 1° Colima | Francisco Ramírez Villarreal* | J. Concepción Rivera |
| CHIAPAS | | |
| 1° San Cristóbal | Enrique Suárez*<br>2,063 | Francisco Rincón<br>2,040 |
| 2° Tuxtla Gutiérrez | Enrique D. Cruz<br>1,399 | Lisandro López*<br>923 |
| 3° | | |
| 4° | | |
| 5° Tapachula | Cristóbal LI. Castillo*<br>1,575 | Amadeo Ruiz<br>1,916 |
| 6° Pueblo Nuevo | J. Almílcar Vidal* | |
| 7° Tonalá | Daniel A. Zepeda*<br>886 | Daniel Robles<br>964 |
| CHIHUAHUA | | |
| 1° | | |
| 2° Parral | Manuel M. Prieto* | |
| 3° | | |
| 4° | | |
| 5° | | |
| 6° | | |

| *Distrito* | *Propietario* | *Suplente* |
|---|---|---|
| DISTRITO FEDERAL | | |
| 1° Cd. de México | Ignacio L. Pesqueira* 340 | Claudio M. Tirado 340 |
| 2° Cd. de México | Lauro López Guerra* | Javier Rayón |
| 3° Cd. de México | Gerzayn Ugarte* | Ernesto Garza Pérez |
| 5° Cd. de México | Amador Lozano* 447 | Serapio Aguirre 449 |
| 4° Cd. de México | Félix F. Palavicini* 428 | Francisco Cravioto |
| 6° Cd. de México | Rafael Martínez | Carlos Duplán* |
| 7° Cd. de México | Rafael L. de los Ríos* 414 | Román Rosas y Reyes* 419 |
| 8° Cd. de México | Arnulfo Silva* | Amancio García García |
| 9° Tacuba | Antonio Norzagaray* 3,484 | Francisco Espinosa* 2,577 |
| 10° Tacubaya | Fernando Vizcaíno | Clemente Allande |
| 11° Coyoacán | Ciro B. Ceballos* | Isidro Lara |
| 12° Xochimilco | Alfonso Herrera* | Gabriel Calzada |
| DURANGO | | |
| 1° Durango | Silvestre Dorador* | Carlos Rivera |
| 2° S. Juan del Río | Rafael Espeleta* 1,221 | Francisco de A. Pérez 1,217 |
| 3° Ciudad Lerdo | Antonio Gutiérrez* 145 | Mauro R. Moreno 155 |
| 4° Cuencamé | Fernando Castaños* | Salvador Castaños |
| 5° Nombre de Dios | Fernando Gómez Palacio* 889 | Celestino Simental 915 |
| 6° Tepehuanes | Alberto Terrones B.* 696 | Antonio P. Hernández 695 |
| 7° Mapimí | Jesús de la Torre* 377 | Jesús Silva 403 |

| *Distrito* | *Propietario* | *Suplente* |
|---|---|---|
| GUANAJUATO | | |
| 1° Guanajuato | Ramón Frausto* | Apolonio Sánchez |
| 2° Guanajuato | Vicente M. Valtierra* | Pedro P. Arizmendi |
| 3° Silao | José Natividad Macías* 3,051 | Enrique Pérez 2,605 |
| 4° Salamanca | Jesús López Lira* 3,512 | J. Jesús Patiño 2,571 |
| 5° Irapuato | David Peñaflor* | Luis M. Alcocer* |
| 6° Pénjamo | José Villaseñor Lomelí* | Juan Garcidueñas |
| 7° León | Antonio Madrazo 1,060 | Santiago Manrique* 710 |
| 8° León | Hilario Medina* 172 | Federico González 141 |
| 9° S. Francisco del Rincón | Manuel G. Aranda* 8,227 | Alberto Villafuerte 8,191 |
| 10° Celaya | Enrique Colunga* 5,978 | Félix Villalobos 5,171 |
| 11° Santa Cruz | Ignacio López* | José Serrato |
| 12° Salvatierra | Alfredo Robles Domínguez 5,217 | Francisco Díaz Barriga* 8,760 |
| 13° Acámbaro | Fernando Lizardi* | David Ayala |
| 14° Allende | Nicolás Cano* 5,304 | Pilar Espinosa 3,317 |
| 15° Dolores Hidalgo | Gilberto M. Navarro* 1,250 | Sabás González Rangel 1,183 |
| 16° Ciudad González | Luis Fernández Martínez* | Miguel Hernández Murillo |
| 17° San Luis de la Paz | | Francisco Rendón |
| 18° Itubirde | Carlos Ramírez Llaca* | Guillermo J. Carrillo |
| GUERRERO | | |
| 1° Tecpan de Galeana | Fidel Jiménez* | Jesús A. Castañeda |
| 2° San Luis | Fidel R. Guillén* | |
| 3° | | |
| 4° | | |
| 5° | | |

| *Distrito* | *Propietario* | *Suplente* |
|---|---|---|
| 6° Iguala | Francisco Figueroa* | José Castrejón Fuentes |
| 7° | | |
| 8° | | |
| HIDALGO | | |
| 1° Actopan | Antonio Guerrero* | Benjamín García |
| | 3,294 | 2,283 |
| 2° Apan | Leopoldo Ruiz* | Erasmo Trejo |
| | 6,711 | 5,139 |
| 3° Atotonilco | Alberto M. González* | Antonio Peñafiel |
| 4° Huejutla | | |
| 5° Huichapan | Rafael Vega Sánchez* | Eustorgio Sánchez |
| | 5,150 | 3,572 |
| 6° Molango | | |
| 7° Pachuca | Alfonso Cravioto* | Lauro Alburquerque |
| | 2,970 | 2,478 |
| 8° Tula | Matías Rodríguez* | Crisóforo Aguirre |
| 9° Tulancingo | Ismael Pintado Sánchez* | Alfonso Sosa |
| 10° Zacualtipán | Refugio M. Mercado* | Leoncio Campos |
| | 2,112 | 1,511 |
| 11° Zimapán | Alfonso Mayorga* | Gonzalo López |
| | 398 | 500 |
| JALISCO | | |
| 1° Guadalajara | Luis Manuel Rojas* | Carlos Cuervo |
| 2° Guadalajara | Marcelino Dávalos* | Tomás Morán |
| 3° Zapopan | Federico E. Ibarra* | Luis G. Gómez |
| 4° San Pedro Tlaquepaque | Manuel Dávalos Ornelas* | Francisco Villegas |
| | 905 | 898 |
| 5° Lagos | Francisco Martín del Campo* | Manuel Martín del Campo |
| | 328 | 216 |
| 6° Encarnación | Bruno Moreno* | Gilberto Dalli |
| | 140 | 140 |
| 7° Teocaltiche | Gaspar Bolaños V.* | Manuel Bouquet |

| *Distrito* | *Propietario* | *Suplente* |
|---|---|---|
| 8° Tepatitlán | Ramón Castañeda y Castañeda* | Alberto Macías |
| 9° Aranda | Juan de Dios Robledo* | Rafael Degollado |
| 10° La Barca | Jorge Villaseñor* | José Jorge Farías |
| | 1,469 | 1,394 |
| 11° Ahualulco | Amado Aguirre* | Salvador Brihuega |
| | 1,883 | 1,831 |
| 12° Ameca | José I. Solórzano* | Gabriel González Franco |
| 13° Autlán | Ignacio Ramos Praslow* | Rafael Obregón |
| 14° Mascota | Francisco Labastida Izquierdo* | |
| 15° Sayula | José Manzano* | Miguel R. Martínez |
| 16° Chapala | Joaquín Aguirre Berlanga* | Pablo R. Suárez |
| 17° Colotlán | Esteban B. Calderón* | Conrado Oseguera |
| 18° San Gabriel | Paulino Machorro y Narváez* | Bernardino Germán |
| | 921 | 888 |
| 19° Ciudad Guzmán | Sebastián Allende* | Carlos Villaseñor |
| | 923 | 923 |
| 20° Mazamitla | Rafael Ochoa | Gregorio Preciado |
| MÉXICO | | |
| 1° Toluca | Aldegundo Villaseñor* | |
| | 3,172 | |
| 2° Zinacantepec | Fernando Moreno* | Salvador Z. Sandoval |
| 3° Tenango | Enrique O'Farrill* | Abraham Estévez |
| | 3,812 | 4,039 |
| 4° Tenancingo | Guillermo Ordorica* | Prócoro Dorantes |
| | 2,632 | 2,505 |
| 5° Sultepec | | |
| 6° | | |
| 7° | | |
| 8° El Oro | José J. Reynoso* | Apolinar C. Juárez |
| | 4,281 | 2,179 |
| 9° Ixtlahuaca | Jesús Fuentes Dávila | Gabriel Calzada |
| 10° Jilotepec | Macario Pérez | Antonio Basurto |
| | 3,042 | 2,332 |

| *Distrito* | *Propietario* | *Suplente* |
|---|---|---|
| 11° Tlalnepantla | Antonio Aguilar* | José D. Aguilar |
| 12° Cuautitlán | Juan Manuel Giffard* | Emilio Cárdenas |
| 13° Otumba | José E. Franco | Manuel A. Hernández* |
| 14° Texcoco | Enrique A. Enríquez*<br>3,277 | Carlos L. Angeles<br>2,236 |
| 15° Chalco | Donato Bravo Izquierdo* | Modesto Romero Valencia |
| 16° Lerma | Rubén Martí*<br>3,034 | David Espinosa<br>3,203 |
| MICHOACÁN | | |
| 1° Morelia | Francisco Ortiz Rubio<br>1,970 | José P. Ruiz*<br>1,937 |
| 2° Morelia | Alberto Peralta* | Rubén Romero |
| 3° Morelia | Cayetano Andrade*<br>589 | Carlos García de León<br>592 |
| 4° Zinapécuaro | Salvador Herrerón<br>1,734 | Uriel Avilés*<br>1,751 |
| 5° Maravatío | Gabriel R. Cervera*<br>4,513 | Enrique Parra<br>4,312 |
| 6° Zitácuaro | Onésimo López Couto*<br>5,460 | Francisco Martínez González<br>5,332 |
| 7° Huetamo | Salvador Alcaraz Romero*<br>1,005 | Sidronio Sánchez Pineda<br>1,055 |
| 8° Tacámbaro | Pascual Ortiz Rubio | Manuel Martínez Solórzano* |
| 9° Ario de Rosales | Martín Castrejón*<br>695 | Roberto Sepúlveda<br>608 |
| 10° Pátzcuaro | Martín Castrejón | Alberto Alvarado* |
| 11° Uruapan | José Álvarez*<br>1,716 | Vicente Medina<br>1,718 |
| 12° Apatzingán | José Silva Herrera* | Ignacio Gómez |
| 13° Aguililla | Rafael Márquez*<br>213 | Joaquín Silva<br>224 |
| 14° Jiquilpan | Amadeo Betancourt* | Abraham Mejía |

| *Distrito* | *Propietario* | *Suplente* |
|---|---|---|
| 15° Zamora | Francisco J. Múgica* | Antonio Navarrete |
| | 2,698 | 2,698 |
| 16° La Piedad | Jesús Romero Flores* | Luis G. Guzmán |
| 17° Puruándiro | Florencio G. González | |
| 1,533 | José de la Peña | |
| 1,551 | | |
| MORELOS | | |
| 1° Cuernavaca | Antonio Garza Zambrano* | Armando Emparan |
| 2° Cuautla | José L. Gómez* | |
| 3° Jojutla | Alvarado L. Alcázar* | Enrique C. Ruiz |
| NUEVO LEÓN | | |
| 1° Monterrey | Manuel Amaya* | Luis Guimbarda |
| | 1,002 | 1,026 |
| 2° Cadereyta | Nicéforo Zambrano* | Lorenzo Sepúlveda* |
| 3° Linares | Luis Ilizaliturri* | Wenceslao Gómez Garza |
| 4° Salinas Victoria | Ramón Gámez* | Adolfo Cantú Jáuregui |
| | 3,550 | 3,568 |
| 5° Galeana | Reynaldo Garza* | J. Jesús Garza |
| | 2,289 | 2,289 |
| 6° Monterrey | Agustín Garza González | Plutarco González* |
| | 754 | 754 |
| OAXACA | | |
| 1° Oaxaca | Salvador González* | Francisco León Calderón |
| 2° Zimatlán | Israel del Castillo | Juan Sánchez* |
| | 1,034 | 1,047 |
| 3° Ocotlán | Leopoldo Payán* | Manuel Santaella |
| 4° Miahuatlán | Luis Espinosa* | José Vásquez Vasconcelos |
| | 384 | 438 |
| 5° | | |
| 6° | | |
| 7° | | |
| 8° | | |

| *Distrito* | *Propietario* | *Suplente* |
|---|---|---|
| 9° Cuicatlán | Manuel Herrera* | Pablo Allende |
| 10° | | |
| 11° Nochixtlán | Manuel García Vigil | Pastor Santa Ana |
| 12° Etla | Porfirio Sosa* | José Honorato Márquez |
| | 1,176 | 1,116 |
| 13° | | |
| 14° Tlacolula | Celestino Pérez* | Antonio Salazar |
| | 1,627 | 1,627 |
| 15° Tehuantepec | Crisóforo Rivera Cabrera* | Miguel Ríos |
| 16° Juchitán | Genaro López Miro | José F. Gómez* |
| PUEBLA | | |
| 1° Puebla | Daniel Guzmán | Salvador R. Guzmán* |
| 2° Puebla | Rafael Cañete* | Federico Ramos |
| 3° Tepeaca | Miguel Rosales* | Enrique Contreras |
| | 2,135 | 1,185 |
| 4° Huejotzingo | Gabriel Rojano* | Rafael Rosete |
| | 725 | 711 |
| 5° Cholula | David Pastrana Jaimes* | Jesús Domínguez |
| | 2,078 | 1,801 |
| 6° Atlixco | Froilán C. Manjarrez* | Manuel A. Acuña |
| | 600 | 600 |
| 7° Matamoros | Antonio de la Barrera* | Luis G. Bravo |
| 8° Acatlán | José Rivera* | Aurelio M. Aja |
| 9° Tepexi | Epigmenio A. Martínez* | Anacleto Merino |
| | 1,777 | 1,849 |
| 10° Tehuacán | Pator Rouaix* | Ireneo Villarreal |
| | 1,160 | 1,111 |
| 11° Tecamachalco | Luis T. Navarro* | Rómulo Munguía |
| | 2,174 | |
| 12° Chalchicomula | Porfirio del Castillo* | Celerino Cano |
| | 2,142 | 1,852 |
| 13° Teziutlán | Federico Dinorín* | Joaquín Díaz Ortega |
| | 2,484 | 2,531 |
| 14° Zacapoaxtla | Gabino Bandera y Mata* | |
| 15° Tetela | Leopoldo Vásquez Mellado | Ricardo Márquez Galindo |

| *Distrito* | *Propietario* | *Suplente* |
|---|---|---|
| 16° Huauchinango | Gilberto de la Fuente* | Manuel A. Nieva |
| 17° Zacatlán | Alfonso Cabrera* | Agustín Cano |
| | 3,322 | 3,324 |
| 18° Huauchinango | José Verástegui* | Cándido Nieto |
| QUERÉTARO | | |
| 1° Querétaro | Juan N. Frías* | Enrique B. Domínguez |
| | 2,168 | 2,067 |
| 2° San Juan del Río | Ernesto Perusquía* | Julio Herrera |
| | 3,660 | 3,259 |
| 3° Cadereyta | José María Truchuelo* | J. Jesús Rivera |
| 4° | | |
| SAN LUIS POTOSÍ | | |
| 1° San Luis | Samuel de los Santos* | Filiberto Ayala |
| 2° San Luis | Arturo Méndez* | |
| 3° Santa María del Río | Rafael Cepeda | Rafael Martínez Mendoza* |
| | 803 | 776 |
| 4° Guadalcázar | Rafael Nieto* | Cosme Dávila* |
| | 702 | 361 |
| 5° Matehuala | Dionisio Zavala* | Enrique Córdova Cantú |
| 6° Venado | Gregorio A. Tello* | |
| 7° Rioverde | Julián Ramírez y Martínez | |
| 8° | | |
| 9° | | |
| 10° Ciudad de Valles | Rafael Curiel* | Hilario Menéndez |
| SINALOA | | |
| 1° Culiacán | Pedro R. Zavala* | Juan Francisco Vidales |
| | 488 | 326 |
| 2° Mazatlán | Andrés Magallón* | José C. Valadés |
| 3° Concordia | Carlos M. Ezquerro* | Mariano Rivas |
| 4° Sinaloa | Cándido Avilés* | Primo B. Beltrán |
| 5° Fuerte | Emiliano C. García* | Antonio R. Castro |
| | 256 | 348 |

| *Distrito* | *Propietario* | *Suplente* |
|---|---|---|
| SONORA | | |
| 1° Arizpe | Luis G. Monzón* 2,604 | Cesáreo G. Soriano 2,397 |
| 2° Guaymas | Flavio A. Bórquez* 2,483 | Manuel Padrés 2,422 |
| 3° Alamos | Ramón Ross* 2,727 | Ángel Porchas 2,494 |
| 4° Villa de Altar | Eduardo C. García | Juan de Dios Bojórquez* |
| TABASCO | | |
| 1° Villa Hermosa | Rafael Martínez de Escobar* 1,990 | Fulgencio Casanova 1,990 |
| 2° Villa de Jonutla | Antenor Sala 1,779 | Santiago Ocampo* 2,188 |
| 3° Cunduacán | Carmen Sánchez Magallanes* 431 | Luis Gonzalí 341 |
| TAMAULIPAS | | |
| 1° Matamoros | Pedro A. Chapa* | Alejandro C. Guerra |
| 2° Ciudad Victoria | Zeferino Fajardo* 1,850 | Daniel S. Córdova 1,364 |
| 3° Tula | Emiliano P. Nafarrate* 435 | José María Herrera 435 |
| 4° Tampico | Fortunato de Lejía* | Félix Acuña |
| TEPIC | | |
| 1° Tepic | Cristóbal Limón* | |
| 2° Ixcuintla | Cristóbal Limón | Marcelino Cedano* |
| 3° Ixtlán | Juan Espinosa Bávara* 1,319 | Guillermo Bonilla 1,271 |

| *Distrito* | *Propietario* | *Suplente* |
|---|---|---|
| TLAXCALA | | |
| 1° Tlaxcala | Antonio Hidalgo* 5,269 | Felipe Xicoténcatl 4,946 |
| 2° Huamantla | Modesto González Galindo* 705 | Juan Torrentera 605 |
| 3° Calpulalpan | Ascensión Tépal* 2,369 | Fausto Centeno 2,677 |
| VERACRUZ | | |
| 1° | | |
| 2° Tantoyuca | Saúl Rodiles* | Alberto Herrera |
| 3° Chicontepec | Adalberto Tejeda | Enrique Mesa* |
| 4° Tuxpan | Benito G. Ramírez* 1,319 | Heriberto Román 1,111 |
| 5° Papantla | Rodolfo Curti | Jenaro Ramírez |
| 6° Misantla | Eliseo L. Céspedes* | Rafael Díaz Sánchez |
| 7° Jalacingo | Adolfo G. García* 1,655 | Joaquín Bello 1,474 |
| 8° Jalapa | Josafat F. Márquez* 554 | Augusto Aillaud 553 |
| 9° Coatepec | Alfredo Solares* 248 | Gabriel Malpica 250 |
| 10° Huatusco | Alberto Román* | Martín Cortina |
| 11° Córdoba | Silvestre Aguilar* 398 | Miguel Limón Uriarte |
| 12° Ixtaczoquitlán | Angel Juarico* 1,335 | Domingo A. Jiménez 1,337 |
| 13° Orizaba | Heriberto Jara* | Salvador Gonzalo García |
| 14° Paso del Macho | Victorio E. Góngora* | Epigmenio H. Ocampo |
| 15° Veracruz | Cándido Aguilar* 1,113 | Carlos L. Gracidas* 780 |
| 16° Zongolica | Marcelo Torres* | Moisés Rincón |
| 17° Cosamaloapan | Galdino H. Casados* | Donaciano Zamudio |

| *Distrito* | *Propietario* | *Suplente* |
|---|---|---|
| 18° San Andrés Tuxtla | Juan de Dios Palma* | León Medel |
| 19° Acayucan | Fernando A. Pereyra* | Antonio Ortiz Ríos |
| YUCATÁN | | |
| 1° Mérida | Antonio Ancona Albertos* 2,213 | Ramón Espadas 2,395 |
| 2° Progreso | Enrique Recio* | Rafael Gamboa |
| 3° Izamal | Héctor Victoria* | Felipe Valencia |
| 4° Espita | Manuel González 4,387 | Felipe Carrillo 4,387 |
| 5° Tekax | Miguel Alonzo Romero* 5,600 | Juan N. Ortiz 5,545 |
| ZACATECAS | | |
| 1° Zacatecas | Adolfo Villaseñor* 644 | Rafael Simoní Castelvi 657 |
| 2° Ojocaliente | Julián Adame* | Rodolfo Muñoz |
| 3° Sombrerete | Dyer Jairo R.* | Narciso González |
| 4° | | |
| 5° Pinos | Rosendo A. López | Samuel Castañón* |
| 6° Sánchez Romá | | Andrés L. Arteaga* |
| 7° Juchipila | Antonio Cervantes* | |
| 8° Nieves | Juan Aguirre Escobar* | Jesús Hernández |

## Capítulo vigésimo quinto

# GARANTÍAS INDIVIDUALES Y SOCIALES

## I. Inician los trabajos propiamente dichos

No fue sino hasta la séptima sesión ordinaria, celebrada el miércoles 6 de diciembre por la mañana, en la que, después de aprobada la integración de la Comisión de Constitución, se dio lectura al Proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza; y fue en la octava sesión, correspondiente a la mañana del lunes 11 de diciembre, en que se conocieron los primeros dictámenes; se entiende que no hubo reunión del pleno entre los días 6 y 11, pues la Comisión de Constitución estaba preparando dichos pareceres.

Antes de empezar a discutir los dictámenes de los diversos preceptos, a la Comisión de Constitución le pareció oportuno someter a la consideración del pleno dos asuntos: el nombre oficial de nuestro país y la conveniencia de incluir un preámbulo, como era costumbre hacerlo en las cartas fundamentales de otras naciones, y de la nuestra, por supuesto.

En efecto, la propuesta correspondiente, fechada el 9 del mismo mes de diciembre, explicaba que si bien nuestro vecino país del norte era el resultado de la unión de diversos Estados, en el caso de México, el federalismo era el producto no de una asociación de éstos, sino una decisión política, pero que los constituyentes de 1824, copiando dicho modelo, habían optado por remedar también el nombre "Estados Unidos Mexicanos", de tal suerte que los centralistas, a su vez, habían preferido usar la denominación "República Mexicana"; por lo tanto, el primer nombre correspondía a los federalistas, y el segundo a los centralistas; sin embargo, ello no se adecuaba con la realidad, ya que todo el mundo hablaba de "República mexicana" o simplemente "México" en el lenguaje usual, por lo que ellos proponían el nombre de "República Federal Mexicana" .

Además, proponían el siguiente preámbulo:

> El Congreso Constituyente, instalado en la ciudad de Querétaro el primero de diciembre de mil novecientos diez y seis, en virtud de la convocatoria expedida por el ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado

> del Poder Ejecutivo de la Unión, el diez y nueve de septiembre del mismo año, en cumplimiento del Plan de Guadalupe, de veintiséis de marzo de mil novecientos trece, reformado en Veracruz el doce de diciembre de mil novecientos catorce, cumple hoy su encargo, decretando, como decreta, la presente Constitución Política de la República Federal Mexicana.

Después de una larguísima discusión que se llevó prácticamente toda décima sesión, correspondiente a la tarde del martes 12 de diciembre, por 108 votos contra 57 se desechó el dictamen, y continuamos siendo "Estados Unidos Mexicanos", y no se incluyó ningún proemio.

Para entender mejor este importante capítulo de derechos fundamentales, creemos oportuno dar una visión de conjunto de las diversas sesiones en que se discutieron y aprobaron los primeros 29 artículos de la Constitución de 1917.

Regresemos a la sesión del 11 de diciembre, en que se leyeron los dictámenes de los cuatro primeros artículos del Proyecto, para lo cual se propuso conservar la misma redacción en el primero y en el segundo, mientras que en el tercero y cuarto hubo cambios, además del voto particular del diputado Luis G. Monzón respecto al tercero. El artículo primero se aprobó, después de una breve discusión, por unanimidad en la undécima sesión de la mañana del miércoles 13 de diciembre, ocurriendo lo propio con el segundo artículo, cambiando únicamente los términos "República Mexicana" por "Estados Unidos Mexicanos", atento a lo aprobado el día anterior. Sobre ese artículo primero, queremos señalar que la Constitución de 1917 cambió su orientación filosófico-jurídica respecto a la de 1857, ya que mientras que la segunda era eminentemente iusnaturalista, la primera se decantó por el iuspositivismo, que según Alfonso Noriega Cantú se debió a la influencia de Emilio Rabasa.[1212]

En la décima sesión, llevada a cabo el martes 12 de diciembre por la tarde, se dio lectura a los dictámenes correspondientes a los artículos quinto y octavo; cuando el diputado Antonio de la Barrera preguntó qué pasaba con los artículos sexto y séptimo, Múgica le respondió que no estaba concluida la redacción del dictamen del séptimo, y un secretario (el *Diario de los Debates* no señala cuál) explicó que como el texto propuesto era igual al de 1857, "relativo a la libertad de pensamiento, o más bien, de la exterminación del mismo", no consideraron necesario formular el mismo, sino remitir su lectura a las crónicas de aquella época.

[1212] *Cfr.* "Los autores del capítulo primero de la Constitución de 1917. Rabasa, inspirador del positivismo jurídico en relación con la interpretación del artículo primero constitucional", *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917,* México, Gobierno del estado de Querétaro-INEHRM, 1987, p. 1007.

En la decimocuarta jornada, llevada a cabo el viernes 15 de diciembre, la propia Comisión de Constitución pidió retirar el dictamen del artículo cuarto, relativo a la libertad de profesión, comercio e industria, para enriquecer la propuesta con algunas opiniones de otros diputados, ya que originalmente se había agregado un párrafo que decía: "Se declaran ilícitos y prohibidos el comercio de bebidas embriagantes y la explotación de casas de juego de azar", y por ello, después de repensarlo pedían quitarlo. En esa misma oportunidad se aprobaron los artículos sexto y octavo, referentes a la libertad de expresión y de petición. En la reunión del 18 de diciembre, decimosexta, en que se volvió sobre el artículo cuarto, con el dictamen modificado por la Comisión, en que se quitaba el párrafo de marras, como ya se iba haciendo costumbre, se embrollaron en una discusión bizantina, y finalmente se aprobó en esa fecha y con las correcciones propuestas por la Comisión, por 145 votos contra 7.

En la decimoséptima junta, celebrada en la tarde del viernes 19 de diciembre, se leyó el dictamen del artículo quinto, relativo a la libertad de trabajo, pero varios diputados propusieron una moción suspensiva, la cual fue aceptada por el pleno, en vista de las trascendentales decisiones que se venían en esta materia; en la vigésimo tercera sesión, del 26 de diciembre, se presentó el dictamen reformado de dicho artículo y se empezó a discutir, se continúo los días 27 y 28, y en esta última se volvió a retirar. Atrás estaba la discusión de la gran reforma en materia laboral, que merecía un mayor estudio y un replanteamiento a fondo, como se acordó. Por lo tanto, se retomó hasta la tarde del 23 de enero siguiente, habiéndose aprobado ese día por la noche (remitimos al inciso VI de este capítulo relativo a la cuestión laboral los detales de la discusión y aprobación del mencionado artículo quinto). En la misma sesión del 19 de diciembre se presentaron y aprobaron por unanimidad los dictámenes de los artículos 10, 11 y 12, correspondientes a la portación de armas, libertad de tránsito y prohibición de títulos nobiliarios, en los mismos términos del Proyecto de Carranza.

La decimoctava sesión, llevada a cabo la tarde del miércoles 20 de diciembre, se ocupó primeramente de la lectura de los artículos 14, 15, 16 y 17, así como se inició la discusión del artículo séptimo; después de un farragoso debate, la Comisión modificó su dictamen, el cual fue aprobado por unanimidad en la sesión del día siguiente; en esa oportunidad se volvió sobre una antigua discusión del Constituyente de 1856-1857, relativa al juicio por jurado para delitos de imprenta, lo cual había sido modificado por reforma de 1883, para que finalmente el pleno no aceptara su reincorporación a la ley fundamental, por 101 contra 61. En esa misma decimonovena sesión del jueves 21 de diciembre por la tarde se aprobaron, sin discusión y

por unanimidad, los artículos 14, 15 y 17, lo cual no deja de sorprendernos enormemente, dada la importancia y trascendencia de las cuestiones ahí tratadas.

El 22 de diciembre por la tarde se llevó a cabo la vigésima sesión, en la cual se discutió y votó el artículo noveno constitucional, relativo al derecho de reunión. El Proyecto de Carranza, además de recoger el texto del artículo noveno de la Constitución de 1857, agregaba dos párrafos; uno señalando las causas por las que se debería considerar ilegal una reunión y, por lo mismo, ser disuelta inmediatamente, y otro diciendo que no se considerara ilegal una asamblea o reunión que tuviera por objeto hacer una petición a alguna autoridad o presentar una protesta, siempre y cuando no se profirieran injurias contra ella o se hiciera uso de la violencia o de amenazas. La Comisión consideró que el segundo era redundante e inútil, por lo cual propuso su supresión, lo cual, después de un largo debate, se aprobó el dictamen por 127 votos contra 26.

En la junta del 23 de diciembre por la tarde se leyó y se empezó a discutir el dictamen correspondiente al artículo 16, pero la Comisión pidió permiso para retirarlo, en atención a los razonamientos vertidos en esa sesión. Algo similar ocurrió en la sesión del lunes 25 de diciembre, la vigésimo quinta, en que se presentó el dictamen del artículo 18, se discutió y se rechazó por el pleno, en una votación estrechísima de 70 contra 69, según el *Diario de los Debates* (ya que para el dictamen del 27 de diciembre fueron 70 contra 67). En la reunión del 27 de diciembre se presentaron los nuevos dictámenes de los artículos 16 y 18. El primero fue discutido en la vigésima sesión del martes 2 de enero de 1917, mismo que fue rechazado por 68 votos contra 56; posteriormente, otro nuevo dictamen del artículo 18 se discutió y aprobó por 155 votos contra 37 en la vigésima octava sesión del día 3 del mismo mes de enero; en cuanto al numeral 16, se volvió a presentar el 11 de enero, para finalmente ser aprobado sin discusión el 13 de enero.

En la mencionada reunión del 2 de enero de 1917, se leyeron los dictámenes de los artículos 20 y 21, referentes a las garantías procesales en materias penal y administrativa. El primero fue discutido y aprobado en la vigésimo novena sesión, del 4 de enero por la tarde; mientras que el segundo se discutió en la reunión del 5 de enero, y la Comisión retiró el dictamen el 12 de enero, cuando el diputado Enrique Colunga presentó un voto particular sobre este mismo precepto, que fue el texto aceptado por el pleno en la reunión del día siguiente.

Los dictámenes de los artículos 23, 24, 25 y 26, junto con un voto particular del diputado Enrique Recio en relación con el 24, se presentaron en la citada vigésimo novena junta, llevada a cabo el 4 de enero. Los artículos

23, 25 y 26 se presentaron a discusión en la trigésima sesión del 5 de enero, habiendo sido aprobados por unanimidad y sin discusión.

Hasta el 8 de enero, por la tarde, en la trigésimo quinta sesión se presentó el dictamen del artículo 13, junto con un voto particular del diputado Francisco J. Múgica, el cual fue discutido en la trigésima séptima jornada del 10 de enero, sobre el principio de igualdad y el fuero de guerra, el cual fue aprobado y rechazada la sugerencia de Múgica, consistente en que el fuero de guerra no procediera en tiempos de paz.[1213]

En la señalada junta del 8 de enero se presentó el dictamen del artículo 22, sobre el derecho de integridad personal; se discutió y aprobó en la del 12 del mismo mes de enero.

El dictamen del artículo 29, relativo a la llamada suspensión de garantías, se presentó el 11 de enero y se aprobó sin discusión en día 13, en la cuadragésima sesión.

Por su parte, el dictamen del artículo 28, que regulaba la cuestión de monopolios, se presentó el 12 de enero, se comenzó a debatir el día 16 y se suspendió la discusión, pues se rompió el quórum; se continuó al día siguiente, en que fue aprobado.

El dictamen del artículo 27 se presentó en la sexagésima sexta reunión del 29 de enero, en que el Constituyente, por su importancia, acordó trabajar en sesión permanente, hasta final del propio mes de enero de 1917. En esa misma oportunidad se discutió y aprobó dicho dictamen, habiéndolo concluido a las 3:30 a.m. del 30 de enero, como tendremos oportunidad de ver en el inciso IV de este capítulo.

Hasta aquí, hemos querido dar una visión de conjunto esquemática de la dictaminación, debate y aprobación de los diversos preceptos que integran el capítulo primero de nuestra ley suprema, relativo a los derechos fundamentales del ser humano. A continuación trataremos, por bloques, de explicar lo más importante del contenido de tales preceptos.

## II. Educación laica

El artículo tercero del Proyecto del Primer Jefe señalaba: “Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismo establecimientos”. Respecto a la Constitución de 1857, se agregaba la laicidad y la gratuidad de la educación oficial. El dictamen de la Comisión proponía importantes inovaciones:

[1213] El 23 de enero, el diputado Saúl Rodiles propuso que se crearan tribunales especiales para menores; propuesta que no prosperó.

> Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del Gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.

Siendo este uno de las novedades más trascendentes de la Constitución que estamos estudiando, creemos importante transcribir la parte conducente del dictamen respectivo que introdujo el principio de la laicidad universal de la educación primaria:

> La enseñanza, que entraña la explicación de las ideas más abstractas, ideas que no puede asimilar la inteligencia de la niñez esa enseñanza contribuye a contrariar el desarrollo psicológico natural del niño y tiende a producir cierta deformación de su espíritu, semejante a la deformación física que podría producir un método gimnástico vicioso; en consecuencia, el estado debe proscribir toda enseñanza religiosa en todas las escuelas primarias, sean oficiales o particulares.
>
> La enseñanza religiosa afecta, además, bajo otra fase, el desarrollo de la sociedad mexicana. No siendo asimilables por la inteligencia del niño las ideas abstractas contenidas en cualquier dogma religioso, quedan en su espíritu en la categoría de sentimientos, se depositan allí como gérmenes prontos a desarrollarse en un violento fanatismo. Esto explica el afán del clero de apoderarse de la enseñanza, principalmente de la elemental.
>
> En la historia patria, estudiada imparcialmente, el clero aparece como el enemigo más cruel y tenaz de nuestras libertades; su doctrina ha sido y es: los intereses de la iglesia, antes que los intereses de la patria.
>
> Desarmado el clero a consecuencia de las Leyes de Reforma, tuvo oportunidad después, bajo la tolerancia de la dictadura, de emprender pacientemente una labor dirigida a restablecer su poderío por encima de la autoridad civil.
>
> Bien sabido es como ha logrado rehacerse de los bienes de que fue privado; bien conocidos son también los medios de que se ha servido para volver a apoderarse de las conciencias; absorber la enseñanza; declararse propagandista de la ciencia para impedir mejor su difusión; poner luces en el exterior para conservar dentro el obscurantismo. En algunas regiones ha llevado el clero su audacia hasta condenar la enseñanza en toda escuela, que no se sometiera al programa educativo episcopal.

> A medida que una sociedad adelanta en el camino de la civilización, se especializan las funciones de la Iglesia y del estado; no tarda en acentuarse la competencia que nace entre ambas potestades; si la fe no es ya absoluta en el pueblo, si han comenzado a desvanecerse las creencias en lo sobrenatural, el poder civil acaba por sobreponerse. Este fenómeno se produjo ha mucho en la república. La tendencia manifiesta del clero a subyugar la enseñanza, no es sino un medio preparatorio para usurpar las funciones del estado; no puede considerarse esa tendencia como simplemente conservadora, sino como verdaderamente regresiva; y por tanto, pone en peligro la conservación y estorba el desarrollo natural de la sociedad mexicana; y por lo mismo debe reprimirse esa tendencia, quitando a los que la abrigan el medio de realizarla; es preciso prohibir a los ministros de los cultos toda injerencia en la enseñanza primaria.
>
> Excusado es insistir, después de lo expuesto, en que la enseñanza en las escuelas oficiales debe ser laica. Dando a este vocablo la significación de neutral, se ha entendido que el laicismo cierra los labios del maestro ante todo error revestido de alguna apariencia religiosa. La comisión entiende por enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que transmite la verdad y desengaña del error inspirándose en un criterio rigurosamente científico; no encuentra la comisión otro vocablo que exprese su idea más que el de laico, y de éste se ha servido, haciendo constar que no es su propósito darle la acepción de neutral indicada al principio.

Para esto, el diputado Luis G. Monzón quería ir más lejos, y en la misma reunión del lunes 11 de diciembre por la mañana se dio lectura a su voto particular, en que proponía que en lugar del adjetivo calificativo "laica" se usara el de "racional", ya que el primero implicaba que se ignorara a la religión, mientras que el segundo, según él, obligaba a combatirla.

Como es obvio, ésta era la primera la cuestión que iba a resolver el Constituyente de Querétaro. Tan era así, que el propio Carranza quiso asistir a la duodécima sesión celebrada la tarde del miércoles 13 de diciembre, en que se empezó a discutir tan ardua cuestión, lo que se continuó en la sesión siguiente, en que la Comisión retiró su dictamen, para presentarse uno nuevo en la decimoquinta, llevada a cabo la tarde del sábado 16, el cual apuntaba:

> Art. 3o. La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.
>
> Ninguna corporación religiosa ni ministro de ningún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

Lo cual fue aprobado en la misma reunión por 99 votos a favor contra 58 en contra. Pero veamos qué sucedió.

En primer lugar, recordemos cómo la Constitución de 1857 disponía en su artículo tercero simplemente: "La enseñanza es libre".

Pero regresemos a la duodécima sesión, que como señalamos, se llevó a cabo la tarde del 13 de diciembre. El primero en hacer uso de la palabra fue el general Francisco J. Múgica, de quien Bojórquez[1214] calificó como "Líder de las mayorías y conductor de la primera comisión de reformas… la figura más conspicua del Congreso", para iniciar su alocución apuntando: "Estamos en el momento más solemne de la revolución… ningún momento, señores, de los que la revolución ha pasado, ha sido tan grande, tan palpitante, tan solemne como el momento en que el Congreso Constituyente, aquí reunido, trata de discutir el artículo 3o"; y prosiguió: "en aquellas etapas gloriosas no se trataba más que de vencer de una vez por siempre al que tenía el Poder usurpado en sus manos o de acabar con la reacción, y aquí, señores, se trata nada menos que del porvenir de la patria"; argumentando poco más adelante el ex seminarista de Tingüindín: "la ciencia pedagógica ha hablado ya mucho sobre la influencia que la enseñanza religiosa, que la enseñanza de las ideas absurdas, ejerce sobre los individuos, para degenerarlos, no sólo en lo moral, sino también en lo físico"; para concluir esta primera parte de su intervención afirmando: "efectivamente, soy enemigo del clero, porque lo considero el más funesto y el más perverso enemigo de la patria".

En la segunda parte de su intervención señaló:

Las ideas más absurdas, el odio más tremendo para las instituciones democráticas, el odio más acérrimo para aquellos principios de equidad, igualdad y fraternidad, predicados por el más grande apóstol, por el primer demócrata que hubo en la ancestralidad de los tiempos, que se llamó Jesucristo. Y siendo así, ¿vamos a encomendar al clero la formación de nuestro porvenir, le vamos a entregar a nuestros hijos … ¿ Yo creo francamente que no … ¿Cuál es señores diputados, la moral que el Clero podría transmitir como enseñanza a los niños? Ya lo hemos visto: la más corruptora, la más terrible.

1214 *Op. cit.*, p. 506.

Para concluir su participación señalando:

> Sí señores; si dejamos la libertad de enseñanza absoluta para que tome participación en ella el Clero con sus ideas rancias y retrospectivas, no formaremos generaciones nuevas de hombres intelectuales y sensatos, sino que nuestros pósteros recibirán de nosotros la herencia del fanatismo, de principios insanos, y surgirán más tarde otras contiendas que ensangrentarán de nuevo a la patria, que la arruinarán y que quizá la llevarán a la pérdida total de su nacionalidad.

A continuación hizo uso de la voz, se supone que para rebatir a Múgica, el diputado Luis Manuel Rojas (que en ese momento no actuaba como presidente del Congreso, porque dicha misión la ejercía Cándido Aguilar) con una perorata que bien podríamos calificar de confusa, profusa y difusa, constantemente interpelado por otros diputados, la que duró más de una hora. Después de una introducción histórico-comparativa, señaló:

> Si se demuestra que, por circunstancias especiales, la iglesia católica ha perdido ya su antiguo control, no disculpable el jacobinismo en el mismo grado. Por ejemplo, en el caso de México, es extemporánea la fórmula intolerante y agresiva que nos propone la Comisión para el Artículo 3o después de haberse dado las Leyes de Reforma y de realizada la independencia de la Iglesia y del Estado, Yo entiendo que Juárez y los hombres de la Reforma, fueron eminentemente jacobinos …
>
> El jacobinismo extemporáneo e inoportuno que pueda surgir de esta Asamblea y nos puede llevar también a una nueva contienda armada, tiene una explicación naturalísima.

Luego, señaló que en el Proyecto Carranza la exclusión del clero de la educación se contenía en el artículo 27, y "se formula la perfecta neutralidad del Gobierno en la enseñanza pública, respecto a todas las instituciones o creencias religiosas o filosóficas". Concluyó criticando a los miembros de la Comisión de Constitución por separarse de lo sostenido por el Primer Jefe.

A continuación subió a la tribuna el diputado Alberto Román, para apoyar el dictamen de la Comisión, con un discurso muy anticlerical, en que llegó a afirmar: "¿Por qué no tenemos el valor en nuestras leyes, igualmente de afirmar un acto de aniquilamiento para el enemigo?", o sea, el clero católico.

Posteriormente tomó la palabra el diputado hidalguense Alfonso Cravioto, quien hizo la crítica más lúcida al dictamen que se estaba discutiendo. Empezó con este adagio: "Si cuerdas faltan para ahorcar tiranos, tripas de

fraile tejerán mis manos", que antes ya había pronunciado para expresar, evidentemente, su fe anticlerical; no obstante ello, calificó al dictamen de la Comisión como "arbitrario, impolítico, imprudente, insostenible, secularmente regresivo y tan preñado de consecuencias funestísimas para nuestras labores constitucionales"; es más, señaló "que de aceptarse el criterio excesivo de ese dictamen tendremos… que dar al traste con muchas de las preciosas conquistas consagradas ya en la Constitución de 57, que debemos mejorar, pero nunca empeorar". Y a mayor abundamiento:

> Pero lo curioso del caso es que el proyecto jacobino de la Comisión no aplasta a la frailería, ¡qué va! Si nos la deja casi intacta, vivita y coleando; lo que aplasta verdaderamente ese dictamen son algunos derechos fundamentales del pueblo mexicano y eso es lo que vengo a demostrar. La libertad de enseñanza, señores diputados, es un derivado directo de la libertad de opinión, de esa libertad que, para la autonomía de la persona humana, es la más intocable, es la más intangible, la más amplia, la más fecunda, la más trascendental de todas las libertades del hombre.
>
> …
>
> Pensar, más que un derecho, es una ley natural; un resultado irrebatible de nuestra constitución orgánica; y oponerse a esta potencia no es tiránico, es ridículo …
>
> Pues bien, señores diputados, si se admite como indiscutible el derecho de todos los hombres para pensar y creer lo que quieran; si se admite como indiscutible el derecho del hombre para manifestar a los demás esos pensamientos, esas creencias entonces, señores, tendremos que admitir también, como indiscutible, la libertad de enseñanza.
>
> …
>
> Y si en las sociedades modernas el padre tiene obligación de alimentar, de vestir y de educar a su familia; si nadie niega al padre su derecho legítimo para que él personalmente instruya o eduque a su familia, entonces el padre, en consecuencia, tiene indiscutiblemente derecho para escoger todo lo que pueda y todo lo que quiera en materia de alimentos, vestidos, maestros y enseñanza para sus hijos. …
>
> El Estado es la persona moral de la sociedad, el representante político de la nación; debe, pues, fomentar el desarrollo de la cultura pública; debe, pues exigir un mínimum de instrucción a todos para que todos realicen mejor la obra colectiva…
>
> El Estado que es neutral en asuntos de iglesia, debe permanecer también neutral en cuestiones de enseñanza; y, por lo tanto, se desprende que el Estado puede y debe impartir enseñanza elemental y que ésta debe ser en los establecimientos oficiales laica y gratuita; prescribiéndose la obligación de la enseñanza elemental aunque sea recibida en escuelas particulares.

> Después de una interrupción, continuó:
>
> El foco real de la enseñanza religiosa está en el hogar y no en la escuela…
>
> El verdadero profesor de ideas generales de los niños es el padre…
>
> si quiere la Comisión que eduquemos a la niñez dentro de las ideas que ella expone, entonces tendremos que dar un decreto diciendo: que los mexicanos que no comulguen con las ideas de la Comisión, deberán no tener hijos (Risas) y si no nos atrevemos a este atenuado castramiento, entonces debemos decretar que el Estado confisque [a] los niños desde la edad de 5 años.
>
> …
>
> Nosotros tenemos obligación, ya que estamos haciendo una obra nacional, de respetar hasta a nuestros enemigos dentro de la Constitución; que tengan ellos derechos iguales a todos los mexicanos. Esta será nuestra superioridad.
>
> …el verdadero sistema, pese a los señores jacobinos, que hay que enfrentar al clericalismo, es el sistema liberal.
>
> …

Para realmente concluir:

> Pero el jacobinismo, he ahí también otro enemigo. No cambiemos un error por otro error, ni un fanatismo por otro fanatismo; el error no se combate con el error, sino con la verdad. El fanatismo no se combate con la persecución, sino por medio del convencimiento.

Prosiguió el diputado guanajuatense Jesús López Lira para apoyar el dictamen de la Comisión, aduciendo, básicamente, que el derecho de los niños a ser educados, necesariamente pasaba por el que la educación —pública o privada, no importaba— fuera ajena a cualquier credo religioso,

> Tenemos derecho de enseñar, pero de enseñar las verdades conquistadas, los *hechos positivos, los conocimientos comprobados;* no tenemos el derecho, señores diputados, de enseñar errores o de enseñarle mentiras… (las cursivas son nuestras).
>
> Mientras los padres evolucionan, mientras los padres aprenden a respetar ese cerebro virgen, a esa voluntad débil; mientras comprenden que esa debilidad es su escudo, no deben penetrar a los misterios de su alma, mientras tanto, señores diputados, suprimamos de las escuelas toda enseñanza religiosa.

Luego vino don José Natividad Macías, en una larguísima perorata, que comenzó señalando sus afectos personales por los miembros de la Comisión de Constitución, continuó con una extensa —y un poco fuera de caso— exposición histórica, hasta que el diputado Espinosa (el *Diario de los Debates*, que es el que estamos siguiendo literalmente, no dice cuál de los tres: Juan,

Francisco o Luis) señaló que el orador llevaba hablando más de dos horas de diversos asuntos y casi nada del artículo tercero, que estaba a discusión. Finalmente, expuso su argumento: "las costumbres de los pueblos no se cambian de la noche a la mañana; para que un pueblo deje de ser católico, para que el sentimiento que hoy tiene desaparezca, es necesaria una educación", y más adelante: "Y la manera de educarlo no es quitarle la libertad de enseñanza, sino defender la instrucción".

Cuanto terminó Macías, eran las 9:15 p.m., y lógicamente, se levantó la sesión. Al día siguiente, jueves 14 de diciembre, por la mañana se continuó la discusión del artículo tercero en la decimotercera sesión del Constituyente. El primero en hacer uso de la palabra fue Román Rosas y Reyes, para que en una larga y empalagosa peroración defendiera la propuesta de la Comisión, solicitando al pleno: "ayudadme a destruir esas escuelas católicas, que no son otra cosa que fábricas de frailes, en donde se acapara de una vez y para siempre el pequeño espíritu, la conciencia, la razón, en donde desde pequeño se enseña al hombre a ser hipócrita, a ser egoísta, a ser falaz, a ser mentiroso".

El siguiente orador fue el diputado de Tamaulipas, Pedro A. Chapa, quien principió denostando a los viejos diputados, que calificó como una *troupe* de artistas circenses que después de repetir los mismos actos sin obtener aplausos "presentan la bandera de la patria para arrancarlos"; a lo cual tenemos que confesar que no entendimos lo que intentó señalar. Resulta interesante la argumentación de este diputado, quien traía consigo una extraordinaria formación intelectual llevada a cabo en Estados Unidos y Europa, y afirmó:

> Es mil veces preferible la imposición de la esclavitud en nuestro país, que la implantación del monopolio de nuestras conciencias, que el infame control que se pretende dar al Estado para que él dicte arbitrariamente lo que sólo pueda enseñarse y sólo deba aprenderse.
>
> …
>
> el Gobierno debe sembrar por todos los rincones del territorio nacional escuelas laicas que, en leal competencia, venzan a las del Clero…
>
> Yo vengo a sostener enérgicamente el espíritu del liberalismo puro que contiene el artículo 3o propuesto por don Venustiano Carranza y a impugnar, con no menos energía, la fórmula jacobina, decididamente sectaria, que presenta la Comisión dictaminadora.
>
> …
>
> La Comisión desea que el Gobierno se imponga en todas las escuelas particulares y clausure de un golpe las sostenidas por corporaciones religiosas. Esto es sencillamente un atentado infame contra la libertad de enseñar

Y de manera muy extraña, a la luz de los anteriores razonamientos, propuso diferenciar el derecho elemental de enseñar (lo que hace la prensa, los conferencistas, lo que se hace en el hogar, vamos enseñar lo que se sabe) de la educación (o sea, el desarrollo de las facultades intelectuales, morales y físicas, que ya implica un sistema), en estos términos:

Que el Gobierno sea el único que imparta la educación primaria y que el Poder Legislativo sea el que decrete el plan de estudios… Sería la gran escuela de la democracia, porque el niño rico desde que se cerciora que viste de seda y tiene maestros dedicados exclusivamente para él y para los de su clase, empieza a engendrar ese sentimiento aristocrático, ese orgullo y desprecio hacia el pobre; y el niño pobre igualmente engendra la envidia y odio por el rico; mientras que si pobre y rico frecuentan la misma escuela, mucho aprenderán el uno del otro, se respetarán y, lo que es más, crearán esa Igualdad y esa Fraternidad que tanto necesita nuestro país.

…

Para concluir: "Someto a vuestra consideración: la enseñanza es libre, el gobierno debe impartir la educación primaria, que será laica, gratuita y obligatoria, de la edad de seis a doce años".

Antes de continuar, no queremos dejar de mencionar unas extrañas intervenciones del diputado Emiliano P. Nafarrate, que constantemente interrumpía con participaciones sin sentido ni objetivo claro.[1215]

El siguiente fue el diputado oaxaqueño Celestino Pérez, quien también se lanzó un largo panegírico, y como dijo Palavicini: "estaba inscripto en pro y en toda su disertación no ha hecho sino reforzar los argumentos del contra"; hombre, no creemos que haya llegado a tal extremo, sólo por lo farragoso de su léxico, pues llegó a decir: "para obtener la libertad individual, la libertad de conciencia, para obtener la libertad, en una palabra, debemos expulsar de nuestro seno la enseñanza clerical".

Acto continuo tomó la voz el diputado tabasqueño Palavicini, la cual, a nuestro modesto entender, resultó decepcionante, ya que cuando parecía que estaba defendiendo una tesis, a continuación propugnaba lo contrario. Veamos por qué. Comenzó lanzándose muy duro contra el dictamen de la Comisión: "la parte expositiva del mismo es una peringoza (*sic*) incomprensible; allí se habla de muchas cosas, menos del asunto esencial que está a debate, esto es: la libertad de enseñanza", y continuó poco más adelante:

[1215] Al respecto, dice Juan de Dios Bojórquez: "Después del general Nafarrate, quien no acabó su primaria, nos dice un discurso ininteligible". *Cfr. Crónica del Constituyente*, México, Gobierno del estado de Querétaro-INERM, 1992, p. 111.

> la primera proposición dura, seca, breve, lapidaria, llameante, como el lenguaje de Isaías, pues dice así: “no se aprueba el artículo del proyecto de Constitución”, o lo que es lo mismo: esta honorable Comisión no aprueba el principio liberal de libertad de enseñanza que contiene el proyecto del Primer Jefe; reprobamos ese artículo

Y dio lectura a lo propuesto por la Comisión, que, como se recordará, iniciaba: “Habrá libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares”, lo cual refutó adecuadamente, al señalar: “Y bien, señores diputados; ¿habrá o no habrá libertad de enseñanza? ¿Habéis entendido ese artículo 3o? Ellos comienzan diciendo: habrá libertad de enseñanza, ¿dónde? ¿en qué país? ¿en México? No, todo el artículo responde que no habrá eso”, y concluyó la idea: “este incomprensible embrollo de cosas contradictorias”, pero todavía más incomprensible Palavicini cuando continuó asegurando “yo no combato a la Comisión, yo no le atribuyo el que obedezca a tal o cual tendencia política”, cuando precisamente don Félix Fulgencio ¡estaba haciendo eso! Y prosiguió: “yo creo que la Comisión ha sido injustamente atacada” (¡!) y luego trató de explicarse:

> La Comisión se ha equivocado en cuanto a la redacción de este artículo, por falta de preparación y por falta de una cosa elemental; por falta de lectura del proyecto de Constitución… la Comisión, ayer tarde, no había leído el artículo 27… la Comisión que va a modificar una de las esenciales garantías en las libertades del hombre, la libertad de conciencia, no escucha a nadie ni discute con nadie y nos hace este incomprensible embrollo… Hagamos las cosas bien hechas; repito que he pesado cuidadosamente las observaciones del pro y no he encontrado un solo argumento que apoye el dictamen de la Comisión, en la forma que esta redactado. *Todos combatimos al clero y todos deseamos combatirlo*; no es este el asunto, señores diputados, el asunto es saber si vamos a conservar en el título primero de la Constitución las garantías individuales o si vamos a derogarlas. ¿Vamos a modificar por completo el credo liberal que ha sido nuestra bandera? ¿vamos a incluir en esa garantía una modificación absurda y monstruosa que sostiene la tesis de que un individuo, por sólo pertenecer a la congregación de María Santísima, no puede enseñar francés o inglés?

Rosas y Reyes lo interrumpió diciendo. “No es ese el argumento”, a lo que contestó Palavicini:

> Como probablemente su señoría no se ha fijado detenidamente en el dictamen, voy a leerlo en la línea respectiva… “Ninguna corporación religiosa,

> ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio".
>
> Usted, señor, que es liberal, ¿cree que esta prescripción sea aceptable siquiera lógica, cuando arriba se dice: "habrá libertad de enseñanza"? Suprima usted "habrá libertad de enseñanza", establezca usted el artículo prohibitivo exactamente, y estamos conformes; pero si incluye usted entre las garantías la primera proposición, el resto es enteramente absurdo.

Y más adelante, de manera contundente:

> Nosotros hemos querido hacer lo que los opresores católicos del siglo XIV: encender en medio de las plazas una hoguera, para quemar allí a todos los que no piensan como nosotros; nosotros hemos querido hacer como los protestantes que quemaron a Servet; como los puritanos que desgarraban a sus víctimas sujetando bestias salvajes a cada una de sus extremidades; porque hemos querido hacer aquí una obra netamente sectaria, vergonzosamente sectaria…
>
> ¿Quién es capaz de negar honradamente, lealmente, que el noventa por ciento de los mexicanos es católico? ¿Qué se cambian las conciencias con un decreto? ¿Qué se forman las conciencias con una ley? Qué las conciencias que se forman grano a grano, por yuxtaposición, lentamente, a través de los siglos, se pueden cambiar en un momento dado por un solo decreto?...
>
> yo también, señor presidente de la Comisión, vengo a hablar en pro de ese dictamen en su primera línea, no de ese dictamen completo con ese embrollo de cosas incomprensibles y contradictorias. Señores diputados, nuestro propósito debe ser no solamente desfanatizar a México; hay que también cuidar, y hay mucho que cuidar en no fanatizarlo de otro modo y bajo otro aspecto.

Palavicini estaba de acuerdo en establecer que la educación que se impartiera en las escuelas particulares fuese laica; lo que no aceptaba era lo expresado en el segundo párrafo del artículo tercero propuesto por la Comisión, en donde señalaba: "ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, no podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio", que resultaba redundante con relación a lo que apuntaba el artículo 27, cuando decía: "Las instituciones… para… la difusión de la enseñanza… en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos…". El general Múgica se avino a ello y pidió retirar el dictamen; lo que acordó el pleno a las 7:20 p.m., y se levantó la sesión del 14 de diciembre.

Se continuó con este tema en la decimoquinta sesión, llevada a cabo la tarde del sábado 16 de diciembre, en que la Comisión de Constitución presentó la nueva redacción de artículo tercero, que como dijimos antes, en esa misma oportunidad quedó aprobado por 99 votos contra 58. Pues bien, el nuevo texto se postulaba en estos términos:

> La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.
>
> Ninguna corporación religiosa ni ministro de ningún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.
>
> Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.
>
> En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

El primero en tomar la palabra fue el presidente de la Comisión, F. J. Múgica, para indicar que la nueva propuesta de artículo tercero recogía el consenso del pleno en el sentido de que la educación primaria, elemental y secundaria, que se diera tanto en establecimientos oficiales como particulares, fuera laica, y que se retiraría la prohibición de que cualquier persona perteneciente a alguna asociación religiosa pudiera impartir docencia en alguna escuela; sin embargo, en la reunión que habían tenido la víspera en la noche en la Escuela de Bellas Artes habían llegado a la conclusión de que las restricciones a la libertad de enseñanza no cabrían en el artículo 27 ni en ningún otro de la Constitución.

Acto continuo subió a la tribuna el diputado presidente Luis Manuel Rojas (presidía la asamblea el general Cándido Aguilar), para indicar que él había redactado el artículo tercero del Proyecto de Carranza, y luego dijo algo verdaderamente sorprendente, que quién sabe si él mismo se lo creyera, pues aseguró que dicho Proyecto carrancista "no es, de manera alguna, distinta de la que pretende el partido radical, y que propiamente debe llamarse jacobino". El primer argumento de Rojas era de tipo técnico-constitucional, ya que siendo el capítulo de "garantías individuales" el que consignaba los derechos del hombre, o sea los límites al poder público, no correspondía ahí el consignar limitaciones al clero, por lo que señaló "Simple y sencillamente la cuestión es cambiar de lugar, y nosotros no estamos diferentes en eso", y toda su intervención la dedicó a referir sus lazos de amistad con los demás constituyentes, hasta que un diputado (el *Diario de Debates* no consigna el nombre) pidió al presidente que consultara al pleno

si Rojas podía seguir hablando, ya que se le había agotado el tiempo reglamentario, e inmediatamente concluyó.

Seguidamente, subió el diputado yucateco Alonzo Romero, quien denostando a los que se habían manifestado en contra del dictamen, él lo hacía a favor. Palavicini le respondió con mucha ironía, que hasta molestó al general Esteban Baca Calderón (a quien se refieren sólo como Calderón); continuó diciendo: "Vamos, entonces, señores diputados, al artículo 3º, al que no llegó nunca el señor Romero Alonzo o Alonzo Romero". Así, después de varias perífrasis, recurrió al criterio de autoridad, invocando el influjo moral de Venustiano Carranza para defender su Proyecto de Constitución; el criterio de fondo venía siendo el mismo: que si lo que se trataba era retirar al clero de la enseñanza, el sitio para establecerlo no era el capítulo de garantías individuales, sino en donde se hablara de las relaciones del Estado con las Iglesias. Múgica le contestó no dándole importancia a ese punto.

Continuando con el debate, hizo uso de la palabra el diputado queretano José María Truchuelo, quien básicamente dedicó su larga disertación a denostar al clero y señalar las graves consecuencias que según él tendría permitir que éste educara a la infancia y juventud; se opuso al criterio de que en el capítulo de garantías individuales no podían consignarse restricciones a las mismas, citando varios ejemplos. Siguió Lizardi, cuya argumentación se puede contraer a que la técnica constitucional exigía que la prohibición al clero para impartir educación debería estar contenida en el artículo 129, que hablaba de las relaciones del Estado con las Iglesias. Por segunda ocasión se consultó a la asamblea si el asunto estaba suficientemente discutido, y se acordó que continuara el debate.

Subió el diputado oaxaqueño Salvador González Torres para pedir, igual que Luis G. Monzón en su voto particular antes citado (aunque González Torres no lo invocó), que en vez de "laica" se dijera "racional". Luego, el michoacano José Álvarez, quien repitió las ideas hasta entonces vertidas; por eso, al término de dicha intervención, se volvió a preguntar al pleno si el asunto estaba suficientemente discutido, a lo cual la asamblea respondió que no. Continuó Nafarrete con otra de sus ocurrencias y volvió Palavicini para pedir de nuevo la palabra por cuestiones de reglamento (hablar en contra del dictamen); se le negó; se insistió en preguntar si estaba suficientemente debatido el asunto, con el mismo resultado negativo; reiteró su solicitud Palavicini, ahora para rectificación de hechos; se le concedió, y fue para criticar a los anteriores y se organizó un ríspido intercambio de epítetos con Ramos Práslow. Prosiguió Espinosa (no dice el *Diario de los Debates* si Francis-

co o Luis, aunque pensamos que fue este segundo) para apoyar el dictamen, pero mofándose de manera muy majadera de don José Natividad Macías, e insistió en la postura laicista y anticlerical. Se volvió a preguntar si estaba suficientemente discutido el asunto. Lográndose entonces la afirmativa se sometió a votación el dictamen, con el resultado antes mencionado.

## III. Garantías procesales

Dentro de las aportaciones más importantes de la Constitución mexicana de 1917 está todo lo relativo a los lineamientos fundamentales del enjuiciamiento, tanto civil como penal; las llamadas comúnmente "garantías procesales", de las cuales nos ocuparemos en este inciso, no sin antes señalar la forma un tanto desordenada como se presentaron y aprobaron, ya que la redacción de esta nueva carta fundamental no se hizo *ex nihilo*, sino a través de "parches" que se le añadieron al texto de 1857 a lo largo de los años posteriores a esa fecha, incluyendo lógicamente el Proyecto de Carranza y los trabajos del Constituyente queretano, dando un poco la forma de mazacote, como tendremos oportunidad de constatar en los próximos párrafos; para todo ello, comenzaremos con el artículo 14.

Recordemos que el artículo 14 en la Constitución de 1857 era muy sencillo; aparentemente solamente venía a prohibir la retroactividad; sin embargo, el mandato de la aplicación exacta de la ley en las sentencias de los tribunales, contenido en dicho precepto, había provocado tal turbamulta en el desarrollo del juicio de amparo, que ello marcó la historia y el destino de la más importante institución procesal de México.[1216] Como dijo don Emilio Rabasa,[1217] "la palabra *exactamente* que, por su mala historia, debe ser desechada del artículo" y los constituyentes le tomaron la palabra; por ello, los redactores del Proyecto de Carranza propusieron esta redacción:

> A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.
>
> Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones, o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

[1216] *Cfr.* el libro que escribimos con el profesor Faustino José Martínez Martínez, *Apuntes para la historia del juicio de amparo,* México, Porrúa, 2010, pp. 309-335.

[1217] *Cfr. Artículo 14. Estudio constitucional*, 2a. ed., pról. de F. Jorge Gaxiola, México, Porrúa, 1955, p. 126.

> En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trate.
>
> En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho.

Como señalamos antes, en la decimonovena sesión, llevada a cabo en la tarde del jueves 21 de diciembre, se aprobó, entre otros, esta propuesta, sin discusión y por unanimidad.

Como se habrá podido caer en cuenta fácilmente, en este artículo se establecen los principios de irretroactividad de ley en perjuicio de persona alguna, el de debido proceso y el de tipicidad o legalidad jurisdiccional; todos ellos fundamentales para entender cualquier régimen liberal y democrático de derecho.

Por su parte, el artículo 15 reproducía el texto de 1857, referente a la prohibición de suscribir tratados internacionales para extraditar reos políticos y los que hayan tenido la condición de esclavos o establecieran menores garantías o derechos que la ley fundamental de nuestro país.

Más adelante, el artículo 16 es más complicado, y continúa con la misma materia, como veremos a continuación. En el texto de 1857, dicho numeral establecía simplemente el principio de legalidad. "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento". En el Proyecto de Carranza, el artículo en cuestión se orientaba más a las garantías procesales en materia penal. En el correspondiente dictamen de la Comisión de Constitución, suscrito el 20 de diciembre y leído el sábado 23 en la vigésimo primera sesión, básicamente admitía la propuesta de Carranza, con algunas pequeñas precisiones; sin embargo, el pleno no lo aceptó, y en la misma reunión la propia Comisión pidió permiso de retirar el dictamen, permiso que fue concedido.

En efecto, el diputado José Álvarez señaló el hecho que en el texto propuesto no se hiciera referencia al arresto ordenado por autoridad administrativa, y que se había omitido la referencia a que la autoridad judicial fuera competente, como sí lo hacía la Constitución de 1857. Le respondió el diputado yucateco Enrique Recio, quien aclaró que la propuesta era que la autoridad administrativa no tuviera facultad de mandar arrestar ni realizar cateos en los domicilios particulares, sólo visitas domiciliarias, y precisó que el dictamen no se refería a aprehensiones por faltas leves (faltas administrativas).

Por su parte, el general Heriberto Jara señaló que si bien la propuesta de Carranza decía que "Solamente en caso urgente podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial", y el dictamen lo había modificado para hablar de los casos de flagrancia, en que cualquier persona podía detener al delincuente, esto era muy difícil que se diera en la práctica, y ante la dificultad en algunos casos de obtener la orden judicial para la aprehensión, podía dar lugar a que se produjera la fuga del delincuente; agregando la romántica idea de que ya no iba a haber jefes políticos nombrados, sino ayuntamientos electos, y, por lo mismo se garantizaba el acabar con los abusos en esta materia, por lo cual propuso que se diera la facultad de proceder a tal detención a las autoridades administrativas. El general Múgica se opuso por los abusos que ello podría dar lugar; la solución la planteó a partir de la existencia del Ministerio Público que la propia Constitución iba a crear, y que generalmente en todos los poblados existía al menos un juez municipal. Jara replicó, proponiendo este párrafo: "Sólo en casos de gran urgencia podrá la autoridad administrativa decretar, bajo su más estricta responsabilidad" y poniéndolos a disposición inmediata de la autoridad judicial, como decía el texto del dictamen. Múgica le respondió insistiendo en que no se diera a las autoridades administrativas la facultad de aprehender a presuntos delincuentes, sólo en flagrancia, como cualquier persona.

López Lira dijo que darles esa facultad a los presidentes municipales era el permitirles que exploten la libertad de los individuos, que sólo debe corresponder a la autoridad judicial esa facultad. Jara reiteró que sería una facultad muy restringida y bajo la más estricta responsabilidad de la autoridad. José Silva Herrera señaló algo sensato: que no se podía utilizar el verbo "allanar" respecto a la autorización que se pretendía dar a la autoridad administrativa para ingresar a los domicilios de los particulares, ya que el mismo correspondía a un delito, y en ese caso, precisamente, la autoridad administrativa no estaba cometiendo delito alguno. Recio le contestó que aunque no tuviera sanción la conducta de tal autoridad, no dejaba de ser allanamiento, Silva Herrera manifestó no estar de acuerdo con esa explicación, sobre el mismo particular, Fernando Castaños sugirió que en lugar de decir "allanar" se dijera "visitar"; Múgica defendió el dictamen alegando que habían consultado un diccionario que señalaba que se puede allanar un domicilio por una autoridad de manera legal; por lo tanto, no tenía importancia que se usara tal verbo. Por su parte, Federico Ibarra apuntó que mientras que en la Constitución de 1857 se exigía que las órdenes de cateo tenían que ser expedidas por autoridad competente, fundadas y motivadas,

ni el Proyecto del Primer Jefe ni en el dictamen de la Comisión se exigían tales extremos, por lo cual él pedía que se incluyeran. Por lo anteriormente expresado, el diputado Pedro Chapa pidió al presidente de la Comisión que se retirara el dictamen, "para que lo presente más claro y concreto".

El diputado Zeferino Fajardo preguntó que si de acuerdo con el Proyecto como con el dictamen, era necesaria la acusación para iniciar la averiguación previa, ¿qué sucedía con la simple denuncia de hechos?, ¿cómo se conciliaba con la institución del Ministerio Público que se estaba proponiendo en el artículo 22? Además, se refirió también al tema de los testigos. Le intentó responder Recio, sin tener mucha idea de lo que se trataba, pues confundía la denuncia de hechos con la demanda y la acusación.

Finalmente, Múgica solicitó permiso para retirar el dictamen, que la asamblea por supuesto le otorgó, para que, como señalamos antes, en la sesión del 27 de diciembre se presentaran los nuevos dictámenes de los artículos 16 y 18. El primero fue discutido en la vigésima sesión del martes 2 de enero de 1917. En esta nueva oportunidad se sustituía la palabra "aprehendido" por "arrestado", se facultaba a la autoridad municipal para llevar a cabo tales aprehensiones en casos urgentes y a la autoridad judicial para realizar cateos domiciliarios.

En la mencionada reunión, el primero en hacer uso de la voz para debatir el dictamen fue el diputado poblano David Pastrana Jaimes, quien solicitó que ningún individuo pudiera ser detenido sin ser previamente oído por la autoridad judicial que expide la orden, salvo los casos de delito infraganti; Colunga, a nombre de la Comisión, le respondió que eso era peligroso, ya que era darle oportunidad al probable responsable de que se fugara, que la libertad personal ya estaba suficientemente garantizada en el artículo 20; Pastrana le replicó que su propuesta no presenta los peligros que se suponen. Continuó el diputado Dávalos (aunque el *Diario de los Debates* no especifica cual de los dos —Marcelino o Manuel—, nosotros pensamos que fue el primero, que era abogado, ya que el segundo era maestro normalista), para, en primer lugar, pedir que se aclarara el concepto de "domicilio" si se refería sólo a la residencia o involucraba también al despacho; Colunga igualmente le respondió que se entiende por domicilio la morada.

Prosiguió Jesús López Lira, pidiendo que se precisaran los alcances de los términos "arresto" (que manda una autoridad judicial) de la "detención" (de la autoridad administrativa), ya que en el primer caso se exigían una serie de requisitos, mientras que en el segundo sólo que se tratara de un caso urgente. De la misma manera, Colunga le contestó señalando que la autoridad judicial no aprehendía, sino que ordenaba el arresto para que la policía

lo capturara y lo pusiera a disposición del juez; mientras que en el otro supuesto era sólo en caso de urgencia y bajo su más estricta responsabilidad, la autoridad municipal podía proceder a la detención y ponerlo a disposición de la autoridad judicial; por ello no ponían tantos requisitos.

Luego vino Alberto Terrones Benítez, observando que si se exigía para expedir una orden de arresto el que haya acusación, ¿qué pasaba con los delitos que no requerían acusación de parte, los que se persiguen de oficio, que no requieren acusación? Criticó lo postulado por Pastrana, pero consideró que había sido mal rebatido por Colunga; por eso él abonaba en contra del poblano. Silva Herrera señaló que era más adecuada la redacción de la Constitución de 1857, ya que protegía no sólo la inviolabilidad del domicilio, sino además la inviolabilidad de las posesiones, familia, papeles, etcétera, por lo que propuso que el dictamen de la Comisión se redactara de una manera más clara y terminante y se protegieran los demás bienes, como en la ley fundamental de 1857.

La crítica más consistente a este dictamen hasta este momento la hizo el diputado hidalguense Refugio M. Mercado, quien señaló que jurídicamente no es lo mismo "arresto" (que significa ya el hecho de estar el acusado en poder de la autoridad, administrativa o judicial) que "detención" (la simple acción física de impedir a alguien seguir adelante), "aprehensión" (la que se ordena una vez demostrada la existencia del cuerpo del delito y méritos bastantes para proceder); como también existe la diferencia entre los delitos que requieren de acusación de aquellos que sólo requieren denuncia; o la necesidad de establecer claramente que se trata de autoridad judicial competente, mediante orden escrita fundada y motivada; por lo que el texto constitucional tenía que distinguir esas precisiones legales. Pidió que para que la autoridad municipal pudiera llevar a cabo detenciones bajo su más estricta responsabilidad no hubiera autoridad judicial en la localidad. Apoyó que en caso de flagrancia se pusiera a disposición de la autoridad inmediata, sin exigir que fuera judicial, ya que en muchos poblados no existe tal autoridad judicial. También propuso dos cosas importantes: que el registro a un domicilio fuera ordenado únicamente por autoridad judicial, pero competente; así como, cuando una autoridad administrativa practique diligencia en el hogar cubriera ciertas formalidades

Posteriormente, subió a la tribuna Fernando Lizardi, quien comenzó haciendo una breve síntesis de lo dicho hasta ese momento, apoyando el dictamen en líneas generales, pero señalando, después de una lucida perorata fundada en derecho romano y analizando el sentido de la expresión "domicilio" en la lengua de Virgilio, concluía, a diferencia de Colunga, que el despacho también es domicilio. Palavicini pidió explicaciones. Pastrana

reiteró lo dicho. Luego subió un Martínez, sin que el *Diario de los Debates* aclarara cuál de los varios Martínez, en contra del dictamen y a favor del Proyecto de Carranza. Colunga reiteró los motivos para los cambios que la Comisión proponía al Proyecto carrancista. Después de otras breves e intrascendentes intervenciones, se votó el dictamen, y fue rechazado por 68 votos contra 65.

Como señalamos párrafos arriba, el 11 de enero se presentó el nuevo dictamen del artículo 16; ahí se nos informa cómo la Comisión citó a todos los constituyentes abogados, habiendo asistido la mayoría de ellos, llegando al consenso de que la propuesta del nuevo dictamen debería contener estos elementos: encabezarlo con el mismo texto que el de la Constitución de 1857, que la facultad de decretar aprehensiones por parte de la autoridad administrativa fuera en casos urgentes, y a falta de autoridad judicial y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, que los testigos de los careos sean propuestos por el dueño del lugar cateado, y en las visitas domiciliarias deben sujetarse a las disposiciones legales. De esta forma, la propuesta del nuevo dictamen, fechado el 10 de enero, decía:

> Artículo 16. Nadie puede ser molestado en persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querella de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito, en que cualquier persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos, sin demora, a la disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado; poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o, en su ausencia o negativa por la autoridad que practique la diligencia.
>
> La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para

> comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

En la cuadragésima sesión del sábado 13 de enero por la tarde se sometió a discusión tal propuesta, sin que ningún diputado hiciera uso de la palabra; se pasó a votación, y fue aprobada por 147 votos a favor contra 12.

No está por demás decir que el artículo 16 constitucional ha sido y es uno de los pilares fundamentales del Estado de derecho en México, pues en él se contiene el principio de legalidad y las garantías procesales, tanto para la aprensión como la flagrancia, el cateo y las visitas de autoridad administrativa.

Como se recordará, el dictamen del artículo 17, junto con otros, se presentó el 20 de diciembre, mismo que fue aprobado sin discusión y por unanimidad al día siguiente. Reiteraba prácticamente lo mismo que la Constitución de 1857. Contenía el principio de la garantía jurisdiccional.

Como apuntamos antes, el día de Navidad de 1916, en la vigésimo segunda sesión del Constituyente, se presentó el dictamen del artículo 18. El texto de 1857 solamente establecía el principio de que sólo habría lugar a prisión por delito que merezca pena corporal, lo cual en la actualidad nos puede parecer una perogrullada, pero ello respondía al principio de derecho romano: *Ubi culpa non est, non debet ese poena*; también señalaba que cuando no hubiera pena corporal se le pondría en libertad bajo fianza, y nunca se detendría en prisión por falta de pago de honorarios.

En el Proyecto de don Venustiano, por un lado, lo venía a empeorar, al señalar "o alternativa de pecuniaria y corporal"; pero, por otro, venía a sentar algunas bases del derecho penitenciario, al establecer que serían diferentes los lugares donde servían de prisión preventiva a aquellos donde se purgaría una pena, que serían las colonias penales, que cuando la pena fuera superior a dos años, dichos lugares de reclusión estarían administrados por el gobierno federal, se situarían fuera de las poblaciones, y cada estado pagaría los gastos que generaran sus propios reos. En cuanto a las dos partes finales de la versión del 1857, se trasladaron al nuevo artículo 20.

El dictamen de marras, sin dejar de reconocer las ventajas de centralizar el sistema penitenciario, ya que la Federación tiene mayores recursos económicos y científicos, se manifestó en contra por la afectación al régimen federal que lo traía consigo, que hasta ese momento "las penitenciarías establecidas por la Federación han sido tan deficientes como las de los Estados", que se ignorarían las circunstancias locales, y que los penales podrían quedar muy alejados de la residencia de los sentenciados, lejos de sus familias y del único lazo que los une a la sociedad. Y una cosa muy importante: se

establecía el régimen penitenciario sobre la base del trabajo como medio de regeneración, pero desechando la propuesta de crear colonias penitenciales.

El primero en hacer uso de la palabra fue David Pastrana Jaimes, para señalar algo muy lógico: tratándose de penas alternativas no debería proceder la prisión preventiva, toda vez que si se hace uso de ella y el juez condena solamente a pena pecuniaria, el infeliz reo ya purgó una pena que no merecía. Colunga hizo una pobre defensa, al decir que tratándose de una pena alternativa, si el juez ordenaba la prisión preventiva, en cierto sentido se obligaba, una vez comprobado el cuerpo del delito y la responsabilidad del acusado, a imponer una pena privativa de libertad. A continuación hizo uso de la voz uno de los redactores del Proyecto: el diputado José Natividad Macías, quien explicó las ideas postuladas por el Primer Jefe en su Proyecto.

En primer lugar, Macías, de manera inoportuna, se refirió a dos artículos ya aprobados, el séptimo y el noveno, y acusó a la Comisión de Constitución, al haber modificado el Proyecto, ya que retrocedió en vez de avanzar en las instituciones humanitarias y republicanas. Después de señalar que de aceptar lo propuesto por Pastrana acabaría con el sistema de penas alternativas —cárcel, multa—, continuó con una larga alocución, en que habló de la evolución del derecho penal, para señalar que lo más avanzado en sistemas penitenciarios era el de las colonias penales; se manifestó en contra del postulado del trabajo obligatorio, que según él era imposible con cárceles tan reducidas e insalubres como las que había en nuestro país, que según el médico de la penitenciaría de México, doctor Ricardo de la Cueva, nueve de cada diez presos salían locos o tuberculosos de ese centro penitenciario, lo cual era más peligroso para la sociedad que los delincuentes anduvieran sueltos; por ello mismo, la idea contenida en el Proyecto era establecer las colonias penitenciales —como las Islas Marías— y sin embargo, como era tan bajo el presupuesto de los estados para cárceles que hacía imposible establecer sistemas penitenciarios adecuados, y mucho menos colonias penitenciales, con todos los adelantos científicos modernos, en todos los estados; por ello se debería encomendar tal función a la Federación, con la filosofía penitenciarista subyacente en el Proyecto de Carranza, pero siempre para purgar penas de más de dos años, pues menores no tenía sentido.

Acto continuo vino don Hilario Medina, y a través de un largo y erudito discurso explicó las más recientes teorías penales para aquella época; particularmente se refirió al positivismo criminológico fundado por Cesare Lombroso y seguido por Raffaele Garofalo y Enrico Ferri, aprovechando para echarle en cara a su predecesor en el uso de la voz, que no estaba al día en las últimas teorías penales, sólo en la "teoría de la venganza que era la tesis de la escuela clásica"; se manifestó a favor de las colonias penales, pero

que no dependieran del gobierno federal, sino de los estatales, en razón del principio federalista.

Siguió el general Jara para expresar su rechazo a las colonias penales, trayendo el ejemplo de Quintana Roo,[1218] que, según relataba, era la síntesis de todos los horrores, motivo de explotación de los reclusos por parte de los que los administraban; se afirmaba que regresarían con un pequeño capital, pero la verdad era que regresaban con una enfermedad mortal e incurable; no se explicaba por qué exigir que fueran centros federales y que los estados pagaran la manutención de los reos, para todo caso, con esos recursos, los estados mantuvieran sus propias cárceles; se manifestó a favor del trabajo como medio de regeneración, pero trabajo remunerado. Dávalos (al parecer Marcelino) aclaró que Quintana Roo no era una colonia penal, en la que él estuvo recluido siete meses como preso político de Huerta, sino "una Siberia a la que el zar de México enviaba al que le estorbaba para mantenerse en el Poder", por lo que no valía de ejemplo como colonia penal.

Prosiguió Colunga, quien explicitó cuál era su personal postura y la de los demás miembros de la Comisión en materia penal, proclamando su fe lombrosiana:

> no cree que la base del sistema penal sea la vendetta pública, pero tampoco cree que sea la readaptación. Para los miembros de la Comisión, el sistema penal está basado en un principio de la conservación de la sociedad. Interesa a la sociedad retirar a un individuo que ha cometido un delito, porque considera que constituye un peligro y le interesa volverlo al seno de la sociedad convertido en un ser útil por el mismo principio de conveniencia y digo si es posible, porque no siempre es posible readaptar a un delincuente, pues hay delincuentes natos, en los cuales es por demás imposible imaginar cualquier sistema de corrección. No hay más recurso que extirparlos por completo o condenarlos a prisión perpetua.

Además de defender el principio de optimizar recursos económicos estableciendo centros penitenciarios que pudieran servir a varias entidades federativas. A continuación subió Múgica, para hablar en contra de las colonias penales, estimando que serían contraproducentes.

Vino después Terrones Benítez, quien se pronunció por la regeneración de los delincuentes a través del trabajo remunerado y la instrucción, además de la —como él dijo—, semifederalización de los centros penitenciarios, pues si bien serían administrados por el gobierno nacional, los reclusos se-

[1218] En la campaña política de Madero en 1910, varios líderes antirreeleccionistas de Puebla habían sido deportados al entonces inhóspito territorio de Quintana Roo.

guirían dependiendo de los estados; de otra manera, varias entidades federativas no tendrían recursos para crear y sostener dichas penitenciarias, e incluso número suficiente de presos para ocuparlas.

Antonio de la Barrera se opuso al sistema de colonias penitenciales, ya que éstas se establecerían en lugares inhóspitos, y que los reclusos, en vez de volver regenerados, después de dos o tres años, volverían hechos momia, asegurando que más valía darles un balazo que enviarlos ahí; que la mayoría de las capitales de los estados ya tenían penitenciarías, y que lo que hacía falta era reglamentarlas con un régimen adecuado basado en el trabajo remunerado.

Macías subió a la tribuna para responder, de manera muy erudita y razonada, a todas las objeciones que se le habían planteado hasta ese momento a lo propuesto en el Proyecto del Primer Jefe. Al terminar la intervención de Macías se consultó a la asamblea si estaba suficientemente discutido el asunto; manifestándose por la afirmativa; se pasó a votar y, como apuntamos antes, por tres votos (según el nuevo dictamen) se rechazó el dictamen. El nuevo dictamen se presentó el 27 de diciembre de 1916 (junto con el artículo 16), para ser discutido y aprobado el 3 de enero siguiente.

En dicho dictamen se señalaba que eran dos los puntos objetados: la prisión preventiva tratándose de delitos con pena alternativa y la obligación de adoptar un régimen penitenciario determinado con carácter federal. Sensible a tales observaciones, la Comisión presentó un nuevo dictamen, en que se quitaba la prisión preventiva en el supuesto indicado y dejaba a los estados adoptar el sistema penal que les conviniera.

En la vigésima octava sesión, del 3 de enero, en que se discutió el nuevo dictamen, siendo el primero en hablar el diputado Gerzayn Ugarte, apasionado defensor del Proyecto de Carranza en lo relativo a las colonias penitenciales, para oponerse al nuevo dictamen, considerando que el mismo era una treta de la Comisión —independientemente de la propuesta de Pastrana, que era mayormente aceptada—, ya que con otras palabras venía a postular lo mismo que el anterior: rechazar el sistema de colonias penitenciales, que según él era la reforma más trascendente y progresista que contendría la nueva Constitución; por lo tanto, Ugarte propuso que no se sometiera a discusión, sino que se votaran los dos modelos penitenciales propuestos. Después de una larga y gerundiana discusión sobre el trámite parlamentario a seguir, la asamblea acordó someter el dictamen a discusión. Comenzó Múgica explicando el proceder de la Comisión, negando lo afirmado por Ugarte de que habían salido a buscar los tres votos que les faltaba, sino el sentir mayoritario de la asamblea, y el punto en cuestión era si se

centralizaba la administración de las penitenciarías por el gobierno federal o se dejaba a la decisión particular de cada entidad federativa. Epigmenio Martínez se pronunció a favor del sistema propuesto por Carranza; Hilario Medina se manifestó a favor del nuevo dictamen; el doctor José María Rodríguez, muy práctico, después de señalar los horrores que se daban en las cárceles, apuntó que el sistema de colonias penitenciales era muy conveniente, pero no todos los estados las podían pagar; además, que había que respetar el federalismo y el derecho de los estados a castigar a sus criminales, por lo que propuso que existieran tales colonias regenteadas por la Federación, y que las entidades federativas tuvieran el derecho de enviar ahí a sus reos o detenerlos en sus propias instituciones penitenciales. Enrique Colunga hizo una amplia defensa del nuevo dictamen. Finalmente, se consideró suficientemente discutido el asuntó y se votó el dictamen, habiendo sido aprobado por 155 votos contra 37.

Siguiendo con el desarrollo de las garantías procesales, continuamos con la materia penal, ahora con el artículo 19, que fue aprobado el 29 de diciembre sin discusión y por unanimidad. Recordemos que dicho numeral en la Constitución de 1857 señalaba: "Ninguna detención podrá exceder del termino de tres días, sin que se justifique con un auto motivado de prisión…"; el Proyecto del Primer Jefe, con evidente mayor y mejor técnica jurídica, señalaba:

> Ninguna detención podrá exceder del término de tres días sin que se justifique con un auto de formal prisión, en el que se expresarán el delito que se impute al acusado, los elementos que constituyen aquél, lugar, tiempo y circunstancias de ejecución y los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado. La infracción de esta disposición hace responsable a la autoridad que ordena la detención o la consiente, y a los agentes, ministros, alcaldes o carceleros que la ejecutan.
>
> Los hechos señalados en el auto de formal prisión serán forzosamente la materia del proceso, y no podrán cambiarse para alterar la naturaleza del delito. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de acusación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.
>
> Todo maltratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución en las cárceles, es un abuso que será corregido por las leyes y reprimido por las autoridades.

A mayor abundamiento, en la fracción XII del artículo 107, relativo al procedimiento del juicio de amparo, se señaló:

> XII. Los alcaldes y carceleros que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas que señala el artículo 19, contadas desde que aquel esté a disposición de su juez, deberán llamar la atención de éste sobre dicho particular, en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada, dentro de las tres horas siguientes lo pondrán en libertad.
>
> Los infractores del artículo citado y de esta disposición, serán consignados inmediatamente a la autoridad competente.
>
> También será consignada la autoridad o agente de ella, el que, verificada una aprehensión, no pusiere al detenido a la disposición de su juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes.
>
> Si la detención se verificare fuera del lugar en que resida el juez, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y el en que se verificó la detención.

En el artículo 20 se continúan enumerando las garantías procesales en materia penal; sin embargo, mereció artículo aparte del anterior, en razón de que se venían a incrementar notablemente estos derechos fundamentales de los acusados, que como decía el dictamen de la Comisión "innovaciones trascendentales que transformarán por completo el sistema de enjuiciamiento penal en toda la República". El Proyecto de Carranza postulaba:

> En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías:
>
> I. Será puesto en libertad, inmediatamente que lo solicite, bajo de fianza hasta de diez mil pesos, según sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, siempre que dicho delito no merezca ser castigado con una pena mayor de cinco años de prisión, y sin más requisitos que poner la suma de dinero respectiva a disposición de la autoridad, u otorgar caución hipotecaria o personal, bastante para asegurarla;
>
> II. No podrá ser compelido a declarar en su contra, por lo cual queda rigurosamente prohibida toda incomunicación o cualquier otro medio que tienda a aquel objeto;
>
> III. Se le hará saber en audiencia pública y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuya y pueda contestar el cargo, rindiendo en este acto su declaración preparatoria;

IV. Será careado con los testigos que depongan en su contra, los que declararán en su presencia si estuvieren en el lugar del juicio, para que pueda hacerles todas las preguntas conducentes a su defensa;

V. Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofreciere, concediéndole el tiempo que la ley estime necesario al efecto, y se le auxiliará para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encontraren en el lugar del proceso;

VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o Jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiera el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión;

VII. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso;

VIII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión y antes de un año si la pena máxima excediere de ese tiempo;

IX. Se le oirá en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el o los que le convengan. Si el acusado no quisiere nombrar defensores, después que se le requiriere para ello, al rendir su declaración preparatoria, el juez le nombrará uno de oficio. El acusado podrá nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, y tendrá derecho a que éste se halle presente en todos los actos del juicio; pero tendrá obligación de hacerlo comparecer cuantas veces se necesite; y.

X. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia se computará el tiempo de la detención.

Para entender mejor el significado y alcance de este nuevo artículo 20 constitucional, es conveniente citar algunos pasajes del discurso de Venustiano Carranza en la sesión inaugural del Congreso Constituyente del 1 de diciembre de 1916, en que apuntó:

El artículo 20 de la Constitución de 1857 señala las garantías que todo acusado debe tener en un juicio criminal; pero en la práctica esas garantías han sido enteramente ineficaces, toda vez que, sin violarlas literalmente, al lado de ellas se han seguido prácticas verdaderamente inquisitoriales, que dejan por regla general a los acusados sujetos a la acción arbitraria y despótica de los jueces y aun de los mismos agentes o escribientes suyos Conocidas son de us-

tedes, señores diputados, y de todo el pueblo mexicano, las incomunicaciones rigurosas, prolongadas en muchas ocasiones por meses enteros, unas veces para castigar a presuntos reos políticos, otras para amedrentar a los infelices sujetos a la acción de los tribunales del crimen y obligarlos a hacer confesiones forzadas, casi siempre falsas, que sólo obedecían al deseo de librarse de la estancia en calabozos inmundos, en que estaban seriamente amenazadas su salud y su vida.

El procedimiento criminal en México ha sido hasta hoy, con ligerísimas variantes, exactamente el mismo que dejó implantado la dominación española, sin que se haya llegado a templar en lo más mínimo su dureza, pues esa parte de la legislación mexicana ha quedado enteramente atrasada, sin que nadie se haya preocupado en mejorarla. Diligencias secretas y procedimientos ocultos de que el reo no debía tener conocimiento, como si no se tratase en ellos de su libertad o de su vida; restricciones del derecho de defensa impidiendo al mismo reo y a su defensor asistir a la recepción de pruebas en su contra, como si se tratase de actos indiferentes que de ninguna manera podrían afectarlo y, por último, dejar la suerte de los reos casi siempre entregada a las maquinaciones fraudulentas y dolosas de los escribientes, que por pasión o por vil interés, alteraban sus propias, declaraciones, las de los testigos que deponían en su contra, y aun las de los que se presentaban a declarar en su favor.

La ley concede al acusado la facultad de obtener su libertad bajo de fianza durante el curso de su proceso; pero tal facultad quedó siempre sujeta al arbitrio caprichoso de los jueces, quienes podían negar la gracia con sólo decir que tenían temor de que el acusado se fugase y se sustrajera a la acción de la justicia.

Finalmente, hasta hoy no se ha expedido ninguna ley que fije, de una manera clara y precisa, la duración máxima de los juicios penales, lo que ha autorizado a los jueces, para detener a los acusados por tiempo mayor del que fija la ley al delito de que se trata, resultando así prisiones injustificadas y enteramente arbitrarias.

A remediar todos esos males tienden las reformas del citado artículo 20.

En el dictamen de la Comisión, fechado el 29 de diciembre de 1916 y presentado en la vigésimo novena sesión del 4 de enero de 1917, se señalaba, respecto al texto anteriormente transcrito: "contiene innovaciones trascendentales que transformarán por completo el sistema de enjuiciamiento penal en toda la República, haciéndose más liberal y más humano", asegurándose que en el nuevo modelo quedaría superado cualquier tipo se secreto, pues establecía el principio de plena publicidad del proceso para una mejor defensa del encausado, prohibía que se obligara al inculpado a confesar por medio de la incomunicación o de otro medio, fijaba plazo para dictar sentencia y establecía la libertad bajo fianza al alcance de todos los

acusados por delitos castigados con pena menor a cinco años. Solamente adicionaba una fracción, la VI, que postulaba que los estados decidirían si los juicios penales se resolverían por juez o por jurado, añadiendo, modificada, la antigua disposición contenida en el texto original de 1857, suprimida en 1883, como apuntamos antes, respecto a los juicios por delitos de imprenta, que tenían que ser resueltos por jurado, sólo que ahora se limitaba a los ilícitos cometidos por medio de la prensa ("delitos cometidos por los escritores públicos") contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación.

El primero en hacer uso de la tribuna fue el diputado tabasqueño Rafael Martínez de Escobar para atacar al periódico *El Universal* y a su dueño, el también diputado tabasqueño Palavicini, dando pie a una discusión al respecto.

Para hablar propiamente contra el dictamen, y más específicamente contra lo que añadió la Comisión de Constitución al Proyecto del Primer Jefe, fue el diputado jalisciense Paulino Machorro y Narváez quien se manifestó en contra de la inclusión del juicio por jurado en general, por una cuestión de forma —ya se había rechazado cuando se discutió el artículo séptimo y no se podía volver a una cuestión zanjada— y otra de fondo: el movimiento revolucionario no tenía la aprobación de toda la población, sino de una minoría, y en ese caso sería poner a la Revolución en manos de sus enemigos; que se otorgara tal libertad "cuando se hayan alzado el nivel intelectual y moral de ese mismo pueblo". Luego subió el diputado coahuilense Jorge von Versen, quien a través de un discurso muy florido y con poca sustancia defendió el juicio por jurado tratándose de delitos de prensa. Esteban Baca Calderón (el C. Calderón) se expresó en contra de los jurados, ya que constituiría un privilegio "y privilegios no los queremos para nadie".

Después subió a la tribuna el diputado poblano Froilán C. Manjarrez para pedir el juicio por jurado tratándose de periodistas, quienes en muchas ocasiones tienen la misión de fiscalizar los actos del gobierno, y cuestionaba: ¿cómo va a ser el gobierno el que los va a juzgar? No puede ser juez y parte; por ello pedía el jurado. Siguió el diputado tlaxcalteca Modesto González Galindo, quien no estuvo de acuerdo con el juicio por jurado tratándose de periodistas, porque ello representa un privilegio, porque muchas veces el jurado se integraba con analfabetos, "que son más fácilmente impresionables" (aunque se exigía en el propio texto que los jurados supieran leer y escribir), que los periodistas honrados no tenían que temer a los jueces, sino aquellos malos periodistas que tenían el propósito de delinquir. Continuó el diputado Espinosa (nuevamente el *Diario de los Debates* no aclara cuál de ellos) a favor del dictamen, explicitando que era diferente el jurado del

artículo 20 (por delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación) de lo que se pretendía en el séptimo (por los delitos de injurias, de calumnia y de difamación) que era un verdadero privilegio, por lo cual pidió que se aprobara el dictamen. Pasó el general Múgica a defender su dictamen, utilizando los argumentos de Espinosa, y finalmente Jara abonó en lo mismo.

Truchuelo, con mucho sentido, propuso que se votaran separados el cuerpo principal del artículo 20, que no había sido cuestionado, y la segunda parte de la fracción VI, como lo acordó la asamblea; de esta forma, la primera parte (no impugnada) se aprobó por unanimidad. Se preguntó a la asamblea si la parte debatida de la fracción VI estaba suficientemente discutida (aunque por reglamento podía haber lugar a dos oradores más) como se acordó, para, finalmente, aprobarse por 84 votos contra 70 el texto propuesto por la Comisión en su dictamen. A las veinte horas se levantó la sesión pública.

El artículo 21 constitucional tradicionalmente ha establecido la llamada garantía jurisdiccional. Recordemos cómo en la Constitución de 1857 dicho numeral venía a ser como la segunda parte del artículo 14, que aparte de la prohibición de la irretroactividad de la ley establecía el principio de legalidad jurisdiccional, mientras que el 21 disponía la garantía jurisdiccional: "La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial", y mencionaba también las faltas administrativas. En el Proyecto de Carranza se hacía un desarrollo mucho más completo de la legalidad judicial en el artículo 14, como vimos párrafos arriba; por lo tanto, el artículo 21, además de reiterar la garantía jurisdiccional y la facultad de las autoridades gubernativas para sancionar las faltas administrativas, traía una novedad importante: atribuir al Ministerio Público, así como a la policía judicial —que estaría a la disposición de aquél— la función persecutoria de los delitos. Por otro lado, en la carta magna de 1857 se señalaban como límites a las sanciones administrativas quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión; en el Proyecto de Carranza se quitaban esas limitantes.

Recordemos que el Ministerio Público es causahabiente de la fiscalía, o sea, quien representaba ante los tribunales los intereses de la sociedad (antes, en la época novohispana, los de la Corona); de acuerdo con la tradición española, el fiscal era parte de la judicatura, y los jueces llevaban a cabo la investigación de los delitos; en la reforma constitucional del 22 de mayo de 1900 se trasladó tal institución, del Poder Judicial al Ejecutivo, en la figura de la Procuraduría General de la República, titular de la función de Ministerio Público, según la tradición francesa. Al respecto, el artículo segundo del Código de Procedimientos Federales (cuyo título preliminar

hacía las veces de ley orgánica del Poder Judicial de la Federación), a partir de la reforma del 3 de octubre de 1900, señalaba: "El Ministerio Público auxiliará en el ejercicio de sus funciones al Poder Judicial de la Federación, para defender ante los tribunales los intereses de la sociedad, en los casos y por los medios que señalan las leyes"; sin embargo, los jueces seguían llevando la investigación de los delitos, auxiliados por ciertos policías, que por ello se les denominaba "judiciales". Por lo tanto, la propuesta del Primer Jefe venía a transformar radicalmente la institución del Ministerio Público, continuando en la Procuraduría General de la República, y ésta dentro del Poder Ejecutivo, se le asignaba, además, la función persecutoria de los delitos y creaba la institución de la policía judicial, que a pesar del nombre no se incrustaba en el Poder Judicial, sino en el Ejecutivo.

Aquí también consideramos útil reproducir la parte conducente del citado discurso del Primer Jefe en la sesión inaugural, en que dijo:

> Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene el carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.
>
> Los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlo, a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura.
>
> La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces, que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos los procesos que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley. La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorio, y reprobado, y la aprehensión de los delincuentes.
>
> Por otra parte el Ministerio Público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosa, sin más méritos que su criterio particular.

> Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada, porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige.

En el dictamen del artículo 21, suscrito por la Comisión de Constitución el 30 de diciembre de 1916 y leído en la trigésima sesión del viernes 5 de enero de 1917, por la mañana, se estimaba que era conveniente poner límite al arresto administrativo, que sería por hasta 36 horas, pero si el infractor no pagaba la multa, ésta se podía permutar por arresto, que no superaría los quince días. En cuanto a la policía judicial, se señalaba: "La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan las leyes, quedando subalternada al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones", pues consideraban que la redacción del Proyecto era un tanto vaga, y para ellos "toca al Ministerio Público perseguir los delitos y dirigir la policía judicial". Se comenzó a discutir en la trigésimo primera sesión, ese mismo día por la tarde.

El primero en hacer uso de la palabra fue el diputado Crisóforo Rivera Cabrera, quien consideró que las sanciones administrativas no se podían imponer con el mismo rasero a todos los habitantes, que se debería dejar la libertad a la autoridad sancionadora para imponer multa o arresto, dependiendo de las circunstancias del infractor.

A continuación Palavicini pidió a la Comisión que explicara por qué había cambiado radicalmente el sentido de la policía judicial contenido en el Proyecto de Carranza, en que se contemplaba como una institución, y ahí sólo como una función. Le respondió Múgica, de quien se ve que no tenía la más remota idea de lo que estaba hablando; a éste le contestó Palavicini señalando que en la propuesta de la Comisión desaparecía la policía judicial como institución, independientemente de que la autoridad administrativa pudiera ejercer tales funciones (yo no sé de dónde Múgica sacó esa idea, que no venía en el Proyecto) como era la propuesta del Primer Jefe, y le pidió explicaciones a Múgica. Se hicieron de palabras, y realmente el que vino a explicar las cosas —se nota que fue el redactor del Proyecto carrancista— fue José Natividad Macías. Colunga reiteró lo de las sanciones administrativas y aseguró (no sé de dónde) que en lo relativo a la policía judicial "coinciden exactamente con las del Primer Jefe, y que la separación que ha hecho es más conveniente". Federico Ibarra apuntó la confusa redacción de lo tocante a sanciones administrativas. Múgica trató de responder; Ibarra reiteró su crítica. El doctor Rodríguez se refirió a las autoridades sanitarias y sus facultades sancionadoras. Se consultó a la asamblea si estaba suficien-

temente discutido el asunto, y ésta se pronunció por la negativa; volvió a subir a la tribuna Macías, para reiterar sus explicaciones; Múgica reculó y pidió autorización para retirar el dictamen; después siguieron algunas otras intervenciones intrascendentes, y finalmente se permitió retirar el dictamen.

En la trigésimo novena reunión, correspondiente al 12 de enero por la tarde, se presentó el nuevo dictamen del artículo 21, junto con un voto particular del diputado Enrique Colunga, ambos fechados dos días antes. Evidentemente, la nueva propuesta de la Comisión superaba a la anterior, y atendía la mayoría de las observaciones del pleno; en cuanto a las sanciones administrativas, señalaba que podían ser multa o arresto por hasta 36 horas, pero si el infractor no pagaba la multa, se le permutaría por arresto, que no podía ser superior a los quince días; por lo que se refiere a la persecución de los delitos, se señalaba que ésta correspondía al Ministerio Público, y la policía judicial que estaría a su disposición. Por su parte, el voto particular de Colunga venía a decir lo mismo, pero con una mejor redacción:

> La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de Policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Se discutió al día siguiente. El primero en hacer uso de la voz fue el diputado michoacano José Álvarez, quien señaló que veía peligroso que no se pusieran límites a los montos de las multas, y particularmente de trabajadores y jornaleros, por lo cual proponía agregar un párrafo que dijera: "La multa que imponga la autoridad administrativa a los trabajadores o jornaleros, no podrá ser mayor, en ningún caso, que la mitad del salario mínimo correspondiente a 15 días", por lo cual se consultó a la asamblea si se tomaría en consideración la propuesta de Álvarez, lo que se acordó afirmativamente, y se dieron cinco minutos a la Comisión para deliberar al respecto; mientras tanto, tomó la palabra Macías, quien se manifestó a favor al voto particular de Colunga, en lugar de lo postulado por la Comisión. La nueva propuesta de la Comisión se formuló con el texto de Colunga y la adición de Álvarez, cambiando únicamente la redacción del monto máximo de las multas tratándose de jornalero u obrero, al importe de una semana de su jornal o sueldo, en vez de la mitad de quince días. Después de esto, nadie

más hizo uso de la tribuna, y se pasó a votar, habiéndose aprobado la última propuesta de la Comisión por 158 votos contra tres por la negativa.

Continuando con las garantías procesales, el artículo 22 abordó el tema de las sanciones penales, para lo cual, con buena lógica, el Proyecto de Carranza integró el contenido del artículo 23 al 22 de la Constitución de 1857, que abordaban la misma materia, evidentemente con una mejor redacción. El correspondiente dictamen fue presentado en la trigésima quinta sesión, correspondiente a la tarde del lunes 8 de enero, en el que se adhirieron al texto carrancista:

> Quedan prohibidas las penas de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales.
>
> No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas.
>
> Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiario. al salteador de caminos, al pirata, al violador, y a los reos de delitos graves del orden militar.

El debate de este precepto se comenzó a dar en la citada trigésima novena reunión, celebrada la tarde del viernes 12 de enero; el primero en "abrir fuego" fue Alfonso Cravioto, quien interrogó a los miembros de la Comisión lo que entendían por "violador", ya que podía comprender incluso al que violara correspondencia privada; también preguntó si se podía aplicar la pena de muerte a mujeres y niños. A nombre de la Comisión respondió Heriberto Román, señalando que ellos se habían limitado a transcribir el Proyecto del Primer Jefe, ya que en el seno de la misma se habían dado posturas muy disímbolas, por lo cual preferían que se discutiera en el pleno, y señalaron los diversos puntos de vista al respecto.

Continuó Luis Ilizaliturri, preguntando por la definición o elementos del delito que llaman "salteador de caminos", y aclaró que la pena de muerte como se contemplaba en ese artículo no es que fuera una obligación establecerla, sino una mera posibilidad o autorización a las legislaturas de los estados para señalarla. Siguió Rafael L. de los Ríos, con una larga apología en contra de la pena de muerte. Marcelino Cedano, con un no menos largo discurso a favor de la pena capital. Porfirio Castillo, con otra intervención, aún más larga, en contra. José Rivera, quien, si no estaba a favor de la pena

de muerte, consideró no era posible suprimirla en esos momentos sino un tiempo después. Jara, en contra del dictamen. Lizardi, a favor, particularmente en contra de los violadores. Baca Calderón pidió que se dividiera el artículo para su votación, en especial por el delito de violación. La asamblea lo aceptó; por ello, Palavicini pidió a la Comisión que retirara su dictamen, a lo cual ésta se negó, y se votó el dictamen, sin el supuesto de la violación, aprobándolo por 119 contra 58 votos.

El artículo 23 del Proyecto repetía lo señalado en el numeral 24 de la Constitución de 1857; contenía tres principios: que ningún juicio criminal podía tener más de tres instancias, el que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito (*non bis in ídem*) y que se prohibía la práctica de absolver de la instancia; por ello, el dictamen presentado el 4 de enero se manifestaba a favor, y el pleno lo aprobó por unanimidad en la sesión del día siguiente, como señalamos párrafos arriba. El artículo 25 decía lo mismo que su homónimo del 1857: inviolabilidad de la correspondencia postal, habiendo corrido la misma suerte que el anterior. Finalmente, el artículo 26, al igual que su correspondiente de la anterior Constitución, prohibía a los militares alojarse en casas particulares sin el consentimiento de sus respectivos dueños, ni exigir prestación alguna; en tiempo de guerra, habría tales posibilidades, en los términos que la ley determinara; se aprobó en el mismo tenor.

Los artículos 24, referente a la libertad de cultos, junto con el 27 y el 28, relativos a la propiedad y a los monopolios, los trataremos en inciso aparte.

Para concluir este inciso, mencionaremos al llamado procedimiento de suspensión de garantías individuales, regulado en el artículo 29, al igual que en la ley suprema de 1857. En el Proyecto de Carranza se contenía una mejor redacción que la sustentada en 1857, pues daba la posibilidad de suspender en sólo una parte del territorio nacional y sólo una parte de los derechos fundamentales:

> En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo

> haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

El dictamen correspondiente se presentó el 11 de enero, en el sentido de conformarse con el Proyecto carrancista, y se sometió a discusión en la cuadragésima sesión del sábado 13 de enero, sin que ningún diputado hiciera uso de la palabra, por lo cual se acordó: "Se reserva su votación para cuando haya otro artículo no objeto", situación que nunca se presentó, por lo cual nunca fue formalmente votado, aunque sí lo fue a través del dictamen de la comisión de estilo, dado que fue objeto de retoques por ésta.

## IV. Propiedad y monopolios

A) Recordemos que la Constitución Federal de 1857 señalaba en su artículo 27, relativo al derecho de propiedad:

> La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación, y los requisitos con que ésta haya de verificarse.
>
> Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución.

Más adelante, las llamadas Leyes de Reforma de 1859, que fueron constitucionalizadas por la Ley de Adiciones y Reformas Constitucionales, del 25 de septiembre de 1873, en su artículo tercero señalaba: "Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el art. 27 de la Constitución". A mayor abundamiento, en la reforma constitucional del 14 de mayo de 1901 se modificó el párrafo segundo y se adicionó un párrafo tercero del citado artículo, para quedar:

> Las corporaciones e instituciones religiosas, cualesquiera que sean su carácter, denominación, duración u objeto, y las civiles cuando estén bajo el patronato, dirección o administración de aquéllas o de ministros de algún culto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar más bienes raíces que los edificios que se destinen inmediata y directamente al servicio y objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

> Las corporaciones e instituciones civiles, que no se encuentren en el caso expresado, podrán adquirir, y administrar, además de los referidos edificios, los bienes inmuebles y capitales impuestos sobre ellos, que se requieran para el sostenimiento y fin de las mismas, pero con sujeción a los requisitos y limitaciones que establezca la ley federal que al efecto expida el Congreso de la Unión.

Congruente con lo anterior y con la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, que dimos cuenta páginas atrás, el Proyecto del Primer Jefe proponía esta redacción para el artículo 27 constitucional:

> La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.
>
> Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.
>
> Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan, o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces. pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.
>
> También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos a interés, el que no será mayor, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años.
>
> Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto se repartan conforme a la ley que al efecto se expida.
>
> Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.
>
> Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales, dentro y fuera de las poblaciones; lo

mismo que explotaciones mineras, de petróleo o de cualquiera otra clase de substancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u óleo conductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí, propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.

Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes.

En el anteriormente citado discurso de Carranza ante el Congreso Constituyente en la sesión inaugural del 1 de diciembre, dijo:

El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del Gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan.

La única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata.

La necesidad de esta reforma se impone por sí sola, pues nadie ignora que el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la ley, cubriéndose de sociedades anónimas, y como por otra parte, estas sociedades han emprendido en la República la empresa de adquirir grandes extensiones de tierra, se hace necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz, porque de lo contrario, no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros.

En otra parte se os consulta la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometiéndose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas, cosa que no sería fácil de conseguir respecto de las sociedades, las que, por otra parte, constituyen, como se acaba de indicar, una amenaza seria de monopolización de la propiedad territorial de la República.

Finalmente, el artículo en cuestión establece la prohibición expresa de que las instituciones de beneficencia privada puedan estar a cargo de corporaciones religiosas y de los ministros de los cultos, pues de lo contrario, se abriría nuevamente la puerta al abuso.

Para entender lo que viene a continuación, contamos con la narración de un testigo excepcional del diputado poblano e ingeniero Pastor Rouaix, pues, independientemente de haber sido designado oficial mayor encargado del despacho (luego subsecretario y finalmente secretario) de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria[1219] del gobierno provisional de Carranza en Veracruz, durante la expedición de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915,[1220] fue el diputado constituyente a quien se le debe fundamentalmente el artículo 27, y quien nos ha legado un texto fundamental, el antes citado: *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917*.[1221]

Comenzó su texto el ingeniero Rouaix narrando cómo fue rechazado el texto propuesto en el Proyecto del Primer Jefe "porque sólo contenía innovaciones de interés secundario… sin atacar ninguna de las cuestiones vitales"; afirmaba que desde sus inicios, la Revolución había sido sostenida por el peonaje de las haciendas, impulsado por ideales agrarios; si bien la propuesta de Carranza era importante para contener abusos y garantizar el cumplimiento de las leyes, "no atacaba el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial que debería estar basada en los derechos de la Nación sobre ella y en la conveniencia pública", y que desafortunadamente el debate del artículo 27 se había estado posponiendo indefinidamente; por ello, algunos diputados habían presentado iniciativas y había habido excitativas venidas de fuera, y la Comisión de Constitución estaba abrumada por el exceso de trabajo.

Ante los reclamos de los diputados agraristas, la Comisión Nacional Agraria, presidida por el ministro de Fomento, envió a Querétaro al afamado abogado especialista en cuestiones agrarias, Andrés Molina Enríquez, autor de la célebre obra *Los grandes problemas nacionales*, para lo cual el diputado Rouaix le pidió que formulara un anteproyecto de artículo 27 que sirviera de base para la discusión. Al respecto, dice el propio Rouaix, que aprovechando el impulso de los diputados redactores del artículo 123, grupo que él mismo denominó "Núcleo Fundador", encabezó esa ardua tarea auxiliado por los diputados, licenciado José Natividad Macías, Rafael de los Ríos y el general y licenciado José I. Lugo. La primera reunión de ese

1219 *Cfr.* Madrazo, Jorge, "Pastor Rouaix. 1874-1950", *La Constitución mexicana de 1917: ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990, p. 370.

1220 Aunque él formuló un proyecto, finalmente la que aceptó Carranza fue la propuesta de Luis Cabrera. Siendo gobernador de Durango promulgó una ley agraria para ese estado en 1913.

1221 *Op. cit.*, en *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*, México, Gobierno del estado de Querétaro-INEHRM, 1987, pp. 189-272.

grupo de trabajo se tuvo el domingo 14 de enero, al día siguiente que se había terminado la iniciativa de artículo 123, como veremos más adelante, igualmente utilizando como sala de juntas lo que había sido la capilla de la residencia del obispo de Querétaro. Comenzó con la lectura de la propuesta de Molina Enríquez, que causó decepción, pues independientemente de ser un texto muy docto, era totalmente inaplicable,[1222] por lo cual no se pudo tomar en cuenta, y partieron de cero; para ello, don Pastor se puso manos a la obra en compañía de Macías, Lugo y de los Ríos, con el apoyo de Molina. A partir de entonces, se dieron juntas, como había sucedido con la preparación del artículo 123, de manera informal, todos los días, en el mismo local, desde las 15:30 hasta las 24 horas, en las cuales desfilaron una serie de constituyentes, que señaló el mismo Rouaix;[1223] una vez concluida la redacción del texto que se iba a proponer a la asamblea y que el propio diputado explicó su contenido en la obra de referencia, se le pidió a Molina Enríquez que redactara la exposición de motivos. Finalmente, como señalamos antes, el 25 de enero se presentó la iniciativa que contenía la propuesta de dictamen del artículo 27 constitucional, suscrita por Rouaix, Adame, Pastrana, Chapa, José Álvarez, Macías, Porfirio del Castillo, Ibarra, De los Ríos, Terrones, De los Santos, De la Torre, Dorador, Zavala, Enríquez, Gutiérrez, Martínez de Escobar y Martí, mismo que la Comisión de Constitución hizo suyo en el dictamen correspondiente.

En la sexagésima sexta sesión del lunes 29 de enero, por la tarde, se dio lectura al dictamen del artículo 27, sobre la base de la iniciativa de Pastor Rouaix antes mencionada, y que a nuestro entender guardaba especial importancia, dictamen del que queremos destacar:

> El estudio del artículo 27 del proyecto de Constitución abarca varios puntos capitales:
>
> Si debe considerarse la propiedad como derecho natural;
>
> cuál es la extensión de este derecho;
>
> a quiénes debe reconocerse capacidad para adquirir bienes raíces; y
>
> qué bases generales pueden plantearse siquiera como preliminares para la resolución del problema agrario.
>
> Conforme a este plan, emprendió su estudio la Comisión, teniendo a la vista las numerosas iniciativas que ha recibido, lo mismo que el trabajo que presentó a la Cámara el diputado Pastor Rouaix, quien ayudó eficazmente a la Comisión, tomando parte en sus deliberaciones.

[1222] Dice el mismo Rouaix: "El Sr. Molina Enríquez fue un talento muy desigual... Sumamente difuso en la exposición de sus ideas en algunas ocasiones, era en otras concreto de preciso, y en este caso su escrito pecó de extensión". *Cfr. op. cit.*, p. 235.

[1223] *Ibidem*, 239.

Si se considera que todo esfuerzo, todo trabajo humano, va dirigido a la satisfacción de una necesidad; que la naturaleza ha establecido una relación constante entre los actos y sus resultados, y que, cuando se rompe invariablemente esa relación se hace imposible la vida, fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, su puesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable.

El afán de abolir la propiedad individual inmueble no puede considerarse en su esencia sino como una utopía; pero ese deseo es revelador de un intenso malestar social, al cual nos referimos después, que está reclamando remedio sin haber llegado a obtenerlo.

Claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto, y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados; deber que no podía cumplir sin el derecho correlativo.

Es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la nación; que lo que constituye y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la nación a los particulares, cesión en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo ni a las aguas, como vías generales de comunicación.

En la práctica se tropieza con grandes dificultades al tratarse de especificar los elementos que se quedan eliminados de la propiedad privada: La Comisión encuentra aceptables sobre este punto las ideas desarrolladas por el señor diputado Rouaix.

Como consecuencia de lo expuesto, la Comisión, después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho.

La capacidad para adquirir bienes raíces se funda en principios de Derecho público y de Derecho Civil. Los primeros autorizan a la nación para prohibir la adquisición de tierras a los extranjeros si no se sujetan a las condiciones que el mismo artículo prescribe. En cuanto a las corporaciones, es también una teoría generalmente admitida que no pueden adquirir un verdadero derecho de propiedad, supuesto que su existencia se funda en una ficción legal. Con estos fundamentos, la Comisión ha determinado la capacidad de adquirir bienes raíces, de las instrucciones de beneficencia, las sociedades comerciales y las corporaciones que forman centros poblados.

Hace más de un siglo se ha venido palpando en el país el inconveniente de la distribución exageradamente desigual de la propiedad privada, y aun espera solución el problema agrario. En la imposibilidad que tiene la Comisión, por falta de tiempo, de consultar alguna solución en detalle, se ha limitado a

proponer, cuando menos, ciertas bases generales, pues sería faltar a una de las promesas más solemnes de la revolución pasar este punto en silencio.

Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza, y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la nación.

Por otra parte, los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad raíz han creado entre los terratenientes y jornaleros una situación que, hoy en día, tiene muchos puntos de semejanza con la situación establecida durante la época colonial, entre los conquistadores y los indios encomendados; y de esta situación proviene el estado depresivo en que se encuentra la clase trabajadora de los campos. Semejante estado de cosas tiene una influencia desastrosa en el orden económico, pues con frecuencia acontece que la producción agrícola nacional no alcanza a satisfacer las necesidades del consumo.

Corregir este estado de cosas, es, en nuestro concepto, resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deban emprenderse consisten en reducir el poder de los latifundistas y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros.

— El primer paso en esta vía se dio al expedir el decreto de 6 de enero de 1915, que proponemos sea elevado a la categoría de ley constitucional, con la extensión de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que puedan ser cultivados por los vecinos que en ellos residan.

— Una vez dado este primer paso, el siguiente debe consistir en exterminar los latifundios, respetando los derechos de los dueños, por medio de la expropiación. No será preciso para esto cargar a la nación con una deuda enorme, pues los terrenos expropiados se pagarán por los mismos adquirientes, reduciendo la intervención del Estado a la de simple garantía.

Sería pueril buscar la solución del problema agrario convirtiendo en terratenientes a todos los mexicanos; lo único que puede y debe hacerse es facilitar las condiciones para que puedan llegar a ser propietarios todos los que tengan voluntad y aptitud de hacerlo.

La realización práctica del fraccionamiento de los latifundios tiene que variar en cada localidad, supuesta la diversidad de las condiciones agrícolas en las diversas regiones del país; así es que esta cuestión debe dejarse a las autoridades locales, una vez fijadas las bases generales que pueden adaptarse indistintamente en toda la extensión de la República, las cuales deben ser, en nuestro concepto, las siguientes:

— Fijación de la superficie máxima que debe tener en cada localidad un solo individuo o corporación;
— Fraccionamiento de la superficie excedente, sea por el mismo propietario o por el Gobierno, haciendo uso de su facultad de expro-

piación, adquisición de las fracciones en plazos no menores de veinte años; y

— Haciendo el pago [a] los adquirientes por medio de anualidades que amorticen capital e interés, sin que éste pueda exceder del tipo de cinco por ciento anual.

Si bajo estas condiciones se lleva a cabo el fraccionamiento, tomando todas las precauciones que exija la prudencia para que produzca el resultado apetecido, la situación de las clases trabajadoras de los campos mejorará indudablemente: Los jornaleros que se conviertan en propietarios, disfrutarán de independencia y de la comodidad necesaria para elevar su condición intelectual y moral, y la reducción del número de jornaleros obtenida por medio del fraccionamiento hará que su trabajo sea más solicitado y mejor retribuido. El resultado final será elevar la producción agrícola en cantidad superior a las necesidades del consumo.

De esta suerte, la Comisión propuso el siguiente texto:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La propiedad privada no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías o comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por lo tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora, de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya

naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, los yacimientos de piedras preciosas, de sal gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional, las de las lagunas y esteros de las playas; de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos[,] principales arroyos afluentes, desde el punto en que brote la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos a más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos a más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas, y los causes, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores, en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviesen; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización, y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio directo de tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando manifiesten ante la Secretaría de Relaciones que renuncian a la calidad de tales y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiera, quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la nación;

II. La iglesia, cualquiera que sea su credo, no podrá en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuviere actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones

será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el Gobierno federal, quien determinará los que deban continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasara desde luego de pleno derecho, al dominio directo de la nación, para destinarlo exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se eligieren para el culto público, serán propiedad de la nación si fueren construidos por subscripción pública; pero si fueren construidos por particulares, quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada;

III. Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos, de sus asimilados, aunque éstos o aquellos no estuvieren en ejercicio;

IV. Las sociedades comerciales de títulos al portador, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijarán en cada caso;

V. Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes; pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido, conforme a la ley de 6 de enero de 1915. La ley determinará la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras;

VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar

por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de este valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente en sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se les dejarán aquéllas en calidad de dotación, sin que en ningún caso dejen de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento, y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras

permanezcan indivisos, así como los de propiedad cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus accesiones sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo período constitucional el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades conforme a las bases siguientes:

a) En cada Estado o Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de extensión deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá del cinco por ciento anual.

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expresada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley, facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

f) Los mexicanos que hayan militado en el Ejército Constitucionalista, los hijos y las viudas de éstos y las demás personas que hayan prestado servicios a la causa de la revolución o a la instrucción pública tendrán preferencia para la adquisición de fracciones y derecho a los descuentos que las leyes señalarán.

g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

Como hemos indicado con anterioridad, los días 29, 30 y 31 de enero de 1917 se llevó a cabo una reunión maratónica, denominada “sesión permanente”, la cual inició con la discusión del dictamen del artículo 27. Por principio de cuentas, se presentaron a la consideración de la asamblea los siete primeros párrafos, hasta que en el último de esta tanda se tuvo que hacer un receso para que la Comisión llevara a cabo una modificación.

El primero en hacer uso de la palabra fue el diputado Luis T. Navarro, quien utilizó su tiempo mayoritariamente en relatar anécdotas, para proponer cambiar el inciso primero, que hablaba de la propiedad originaria de la nación, para señalar que ésta podría vender pedazos de terreno con la condición de que pasaran de padres a hijos y que no hubiera acaparadores, “ya que éstos pueden ponerse de acuerdo con el Gobierno para robárselos”.

Continuó Juan de Dios Bojórquez, quien inició su intervención asegurando que ese debate era el más importante del Congreso Constituyente (¡otro más!), ya que la cuestión agraria era el problema capital de la Revolución, de lo contrario, continuaría la guerra; durante la dictadura, aseguró, los grandes propietarios no sólo eran dueños de las tierras, sino también de los hombres, que las tierras crecían noche a noche al antojo de los propietarios, que los grandes latifundios absorbieron no sólo la pequeña propiedad, sino también a los ejidos de los pueblos; que por ello la revolución constitucionalista traía inscrita en su bandera la divisa “Tierra para Todos”. Básicamente apoyaba el dictamen. Luego subió Epigmenio Martínez con una intervención irrelevante, y se dio por concluido el debate del párrafo primero y se reservó su votación para más adelante.

Respecto a los párrafos segundo y —los que el *Diario de los Debates* denomina incisos—,[1224] tercero, cuarto y quinto, no hubo quien solicitara el uso de la palabra, y se reservaron, igual que el anterior, para su votación. Por lo que toca al inciso quinto, el diputado Federico E. Ibarra pidió que cuando el Estado concesione la explotación petrolera o minera, cobre un porcentaje de las utilidades. Rouaix le respondió que ello no debería estar determinado en la ley suprema, sino dejarlo a que el gobierno (decía “la Nación”) lo fije de acuerdo con las circunstancias; Ibarra insistió; Colunga, a nombre de la Comisión, apoyó el criterio de Rouaix, igual Amado Aguirre; Ibarra porfió (por no decir neceó) para pedir que se votara su propuesta, le requirieron que presentara por escrito su moción, y cuando lo hizo fue rechazada.

Se continuó con lo que el mismo *Diario de los Debates* denomina “inciso séptimo”,[1225] para todo caso debió llamarse “párrafo séptimo”, referente a

[1224] Llama la atención esta terminología, ya que en el Proyecto no se utiliza.

[1225] También llama la atención que se hable de un inciso séptimo, ya que no hay uno sexto.

la capacidad de adquirir el dominio de tierras y aguas, integrado por siete incisos. El primero se refería a que sólo los mexicanos tendrían el derecho para adquirir el dominio directo de tierras, aguas y sus accesiones, junto con la llamada "cláusula Calvo";[1226] aquí fue donde, después de algunas cuestiones intrascendentes, Heriberto Jara, en un largo discurso, apoyó el dictamen en discusión; Terrones Benítez preguntó a la Comisión que por qué había agregado estas palabras: "Por conducto de los agentes o representantes diplomáticos", lo cual sinceramente no podemos explicar, ya que el citado *Diario de los Debates* no menciona tales palabras al consignar el dictamen en estudio,[1227] por ello la Comisión pidió permiso de retirarlo y se dio un receso hasta las 10:30 p.m. en que presentaron esta nueva redacción de la fracción primera:

> Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización, y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesorios, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes, y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubiere adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

José J. Reynoso pidió que sólo se permitiera adquirir esos derechos reales a los mexicanos, ya que los derechos de la nacionalidad son irrenunciables. Macías, por su parte, consideró tal condición como ineficaz, ya que aunque se pusiera tal cláusula, los extranjeros seguirían acudiendo a la protección de sus gobiernos; por ello, consideraba más oportuna la redacción del Proyecto del Primer Jefe (que él era uno de los redactores) que prohibía a las sociedades anónimas adquirir esas propiedades, ya que los extranjeros

[1226] El extranjero que desee adquirir dominio sobre las tierras, aguas y sus accesorios o explotar minas deberá renunciar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores a la protección de su gobierno para cualquier conflicto que surgiese al respecto. *Cfr.* Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1987, A-CH, p. 475.

[1227] *Cfr. Diario de los Debates del Congreso Constituyente, publicado bajo la dirección del C. Fernando Romero García, oficial mayor de dicho Congreso. Versión taquigráfica revisada por el C. Joaquín Z. Valadez,* México, Cámara de Diputados, 1922, t. II, pp. 774-778 (versión facsimilar realizar realizada por la misma Cámara de Diputados, México, 1989).

podrían comprar sus acciones más adelante; lo que, además, salvaría la burla que las asociaciones religiosas estaban haciendo de las Leyes de Reforma, utilizando el subterfugio de tales sociedades, como lo había señalado Pastor Rouaix. Múgica le respondió que ello se había incluido en la fracción IV, así como respondió al diputado Reynoso.

Más adelante Macías propuso esta redacción: "Los extranjeros no podrán adquirir bienes raíces en el país sin estar naturalizados o haber manifestado su deseo de naturalizarse"; la Comisión, por voz de Colunga, respondió que ello representaría cerrar la inversión extranjera, por lo cual no validaban tal propuesta. Lizardi no estuvo de acuerdo, ya que dijo que el objeto de los convenios es algo que está en el comercio, y la producción nacional no está en el comercio, y por lo tanto los gobiernos extranjeros los podrían declarar nulos, con aprobación del Tribunal Internacional de La Haya, por lo que se pronunció por la propuesta de Macías. Finalmente, el propio don José Natividad se avino a la propuesta de la Comisión, por lo cual se dio por concluido el debate de la misma y se reservó a su votación.

Se continuó con la fracción II. Hilario Medina señaló que la parte final que decía "Los templos quedarán sujetos a las leyes comunes" podría dar lugar a eludir el cumplimiento de todo el inciso, por lo cual pidió que no se hiciera la diferencia en cuanto al origen del bien; Múgica señaló que ello llevaba la intención de diferenciar los lugares de culto de público los sitios privados de culto religioso, pero que no tenía inconveniente en hacer lo que proponía Medina. Samuel de los Santos pidió que no se erigieran nuevos templos.

Se presentó la fracción segunda, modificando la parte final, para decir: "Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación". Lizardi señaló que a través de títulos al portador se podría esquivar lo dispuesto en ese precepto, por lo cual solicitó que en la prohibición entraran también los bienes muebles; Agustín Garza González lo apoyó; Múgica contestó que ello correspondería a la fracción en que se hablaba de las sociedades anónimas; Lizardi reviró, apuntando que él se refería a los bienes muebles en general, cuya propiedad se debería limitar también a las corporaciones religiosas; Froilán Manjarrez apoyó a Lizardi; Medina no lo vio viable por el tema de las acciones adquiridas por interpósita persona, y pidió que Lizardi concretara su propuesta con un medio práctico para limitar la riqueza mueble del clero; Lizardi le contestó con algunas ideas sueltas; Medina señaló que bastaba agregar "bienes raíces o bienes inmuebles". José Álvarez anotó una contradicción: si se había negado personalidad jurídica a la Iglesia en el artículo 129 (luego 130), ahora parecería, por la redacción, que se le reconocía. En vista a todo lo anterior,

Múgica pidió permiso para retirar la fracción en debate para presentar una nueva formulación.

Al poco tiempo, la Comisión, por boca de su presidente, general Múgica, presentó la siguiente redacción:

> II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entraran al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el Gobierno federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público serán propiedad de la nación.

No habiendo quien hiciera uso de la palabra, igualmente se reservó para su votación, y se pasó a la fracción III, referente a las instituciones de beneficencia. Hilario Medina pidió que se quitara el plazo de diez años o que se propusiera otro sistema para evitar que se burle la ley. Macías respondió, señalando que esa disposición tendía a evitar las acciones del clero católico, en fraude de la ley, a través de testaferros, para seguir disfrutando de bienes que no deberían poseer. Machorro y Narváez pidió que se le explicara lo que se debería entender por "ministros de culto y sus asimilados". Nadie le respondió y se dio por cerrado el debate, reservándose para su votación.

Se continuó con la fracción IV, que prohibía a las sociedades mercantiles con títulos al portador el administrar, poseer o adquirir fincas rústicas. Rafael Cañete hizo una petición, cuyo sentido no acabamos de entender: "que se cambiara la palabra títulos al portador" por las mismas razones aducidas en la discusión de la fracción anterior por Macías. Múgica pidió tiempo para reflexionarlo, transcurrido el cual, para evitar malos entendidos, propuso esta redacción: "Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas…" podrían adquirir terrenos para los establecimientos o servicios de los objetos indicados. Pastrana señaló que la Comisión no había entendido, que sólo se trataba de las

sociedades anónimas. Colunga le respondió señalando que había otro tipo de sociedades, como las en comandita, que también pueden emitir títulos al portador, por lo cual se referían a cualquier sociedad comercial por acciones. Se consideró suficientemente discutido y se reservó para su votación.

La fracción V trataba de los bancos que solamente podían tener bienes raíces necesarios para su objeto directo o capitales impuestos sobre propiedades rústicas y urbanas. Después de varias interesantes intervenciones, en dos momentos distintos, quedó el mismo texto propuesto y se reservó su votación.

Por su parte, la fracción VI se refería a la propiedad comunal, restituida conforme a la Ley Agraria del 6 de enero de 1915. Macías pidió, algo muy sensato, que no se refiriera únicamente a las tierras ya restituidas, sino además a las que en el futuro se restituyeran. Después de algunos intercambios más o menos intrascendentes, se dio por suficientemente discutida esa fracción y se reservó su votación.

La fracción VII hacía alusión a las corporaciones civiles (no mercantiles) que se les aplicaba el mismo principio; es decir, que solamente podían tener la propiedad de los edificios destinados directa e inmediatamente a su objeto social. Asimismo, se señalaba que los estados, el Distrito Federal, los territorios y los municipios podrían tener los bienes necesarios para los servicios públicos que prestaran. Nadie hizo uso de la palabra y se reservó su votación. Con ello se terminó la parte dedicada a la adquisición de la propiedad.

Siguió el párrafo dedicado a la expropiación. Recordemos que el párrafo segundo del mismo artículo 27 decía: “La propiedad privada no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización”. En esta oportunidad se agregó que la indemnización se haría con base en el valor fiscal, solamente pudiéndose añadir el valor de las mejoras hechas después de fijado tal valor fiscal, sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Tampoco hubo quien hiciera uso de la palabra y se reservó su votación.

A partir de este punto entraremos propiamente en uno de los temas fundamentales de la carta magna de 1917 y de toda la Revolución mexicana: la *reforma agraria*. Para entender el primer párrafo puede resultar de utilidad lo que explicó Hilario Medina: en virtud del decreto de desamortización del 25 de junio de 1856 (Ley Lerdo) se abolió la propiedad comunal, se ordenó su división y reparto entre los comuneros, en algunos casos así se hizo; en otros no. En el primer supuesto se trataba de legítima propiedad; el problema se suscitó en el segundo supuesto, ya que los pueblos que no procedieron al reparto fueron despojados de sus tierras, ya por presión de los colindan-

tes, ya por acción de las compañías deslindadoras, pues en muchos casos las comunidades indígenas carecían de títulos de propiedad de sus tierras comunales, desde la época colonial, o estos títulos se habían perdido;[1228] en virtud de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 se había dispuesto la restitución de dichos inmuebles. En el texto propuesto se constitucionalizaba dicha Ley Agraria.

Cuando no procediera la restitución, se acudiría a la dotación, para lo cual no se podían utilizar los fundos resultados de la repartición y titulación hecha conforme a la legislación desamortizadora de 1856 o las poseídas por más de diez años a nombre propio, a título de dominio, cuando la superficie no excediera de cincuenta hectáreas; es decir, la pequeña propiedad.

Lo más destacable del debate de este párrafo fue la apasionada defensa del orden jurídico establecido hecha por el diputado Hilario Medina, así como el famoso exhorto del secretario: "La Presidencia suplica a los ciudadanos diputados se sirvan permanecer despiertos". Se consideró suficientemente discutido el párrafo y se reservó para su votación junto con el resto del artículo.

El siguiente párrafo trataba lo correspondiente a las acciones estatales para cumplir con lo mandado en este precepto, lo que se resolvería por la vía judicial, aunque se autorizaba a las autoridades administrativas a proceder de inmediato con la ocupación, administración remate o venta de las tierras y aguas y todos sus accesorios de manera provisional hasta que se dictara sentencia. Tampoco en este párrafo hubo discusión y se reservó su votación.

Finalmente, venía el procedimiento para el fraccionamiento de los latifundios a través de siete incisos, en los que se incluía la figura del patrimonio familiar. El inciso f), referente a los privilegios agrarios para los miembros del ejército constitucionalista, sus familias y otros, se pasó como artículo transitorio.

En la madrugada (3:30 a.m.) del 30 de enero de 1917 se votaron todas las partes del artículo 27 constitucional, habiéndose aprobado por unanimidad de 150 votos.

[1228] Su fundamento legal lo encontramos en la Ley de Terrenos Baldíos, del 23 de julio de 1863, que fue sustituida por la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, del 26 de marzo de 1894 con su correspondiente Reglamento para los Procedimientos Administrativos en Materia de Terrenos Baldíos y Nacionales, Excedencia y Demasías, del 5 de julio de 1894. Normas que se complementaban con la Ley sobre Deslinde y Colonización de Terrenos Baldíos, del 15 de diciembre de 1883, su Reglamento del 15 de julio de 1889, y con la Ley sobre Cesión Gratuita de Terrenos Baldíos y Nacionales, del 27 de noviembre de 1896 y su Reglamento, del 6 de septiembre de 1897.

B) Por lo que se refiere a los monopolios, recordemos que la Constitución de 1857 disponía la prohibición de monopolios, estancos[1229] y exclusiones a título de protección de industria, exceptuándose la acuñación de moneda, correos y patentes de invención o mejora, por tiempo determinado estas últimas. En el Proyecto de Carranza se ampliaba y precisaba el alcance de esta garantía económica en este tenor:

> En la República Mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, radiotelegrafía, y a los privilegios que por determinado tiempo se concederán a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, para el uso exclusivo de sus inventos.
>
> En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario, con el objeto de obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de determinada clase social.

La Comisión de Constitución, en su dictamen correspondiente, presentado en la trigésimo novena sesión del viernes 12 de enero por la tarde, como señalamos antes, tomó en consideración tres iniciativas de diversos constituyentes, en relación con este numeral, particularmente una del diputado constituyente y secretario de Hacienda de Carranza, Rafael Nieto, relativa a un banco central único de emisión de billetes, que fue aceptada por las razones ahí expresadas; otra de Fernando Ramos, que proponía que todo el personal de dicho banco único de emisión fueran mexicanos de [sic] nacimiento, lo cual se consideró que no era materia de inclusión en la ley suprema, sino en legislación secundaria; y la que presentó la diputación yucateca, en el sentido de no considerar como monopolios a las asociaciones de productores que en defensa de sus intereses o del interés general vendan

[1229] Eran los negocios cuya explotación se reservaba en exclusiva al Estado en la época colonial, por razones económicas o de seguridad pública.

directamente a los mercados extranjeros los productos que sean la principal fuente de riqueza de una región, bajo la vigilancia y amparo del gobierno federal o de los estados, previa autorización legislativa, motivada evidentemente por la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén, lo cual fue aceptado por la Comisión, generando un párrafo tercero del artículo 28 constitucional. Aunque se dijo que se discutiría en la sesión del día 15, en realidad se empezó a debatir hasta el 16, habiéndose suspendido a las 20:20 horas por falta de quórum, habiéndose concluido y votado al día siguiente, como apuntamos antes.

En la sesión del 15, el primero en hacer uso de la palabra fue el diputado Jorge von Versen, quien señaló que con esa redacción se atacaban los derechos de los obreros, ya que se podía vulnerar el derecho de huelga con el pretexto de evitar una concentración o acaparamiento de algún producto, evitando la libre concurrencia de productos o servicios al público; por ello, después de una larga discusión, la Comisión propuso agregar un párrafo que dijera: "No constituyen monopolio las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses". Por supuesto, en el largo debate se tocaron otros puntos del artículo en estudio, sin que hayan trascendido al texto acordado. Finalmente, así fue como se aprobó por 120 votos a favor y 52 en contra. Como en otros casos, la Comisión de Estilo cambió la redacción, y en el texto oficial apareció este precepto redactado de otra manera.

## V. La cuestión religiosa

En los más de doscientos años de historia constitucional de nuestro país, hay un tema permanentemente presente, que incluso ha sido causa de por lo menos tres guerras intestinas, y que aún hoy día no ha sido resuelto, y según parece todavía falta mucho para resolverse satisfactoriamente —quizá sea más un problema psicológico que jurídico—, de lo que conocemos genéricamente como "la cuestión religiosa", aunque en estricto sentido son dos temas, que a pesar de ser diferentes están profundamente relacionados: la libertad para profesar una religión y las relaciones del Estado con las instituciones religiosas.

En el capítulo décimo octavo de este libro nos referimos de manera más o menos amplia a tales controversias entre 1855 y 1910; ahora, lógicamente, nos corresponde abordar el tema en el Constituyente de 1916-1917. En *la* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 se reguló principalmente esta temática en cinco artículos: 3o, 5o, 24, 27 y 130. Habiendo analizado someramente en páginas anteriores del presente capítulo tres de ellos, ahora nos corresponde revisar el 24 y el 130.

Además, aunque no de manera terminante, la fracción III del artículo 37 constitucional, algo tenía que ver al respecto, ya que en ella se señalaba como causa para perder la ciudadanía: "Por comprometerse en cualquier forma ante ministros de algún culto o ante cualquier otra persona, a no observar la presente Constitución o las leyes que de ella emanen"; en lo cual ahora no queremos profundizar, ya que será materia del siguiente capítulo; solamente queremos mencionar que en reforma constitucional del 18 de enero de 1934 se suprimió.

A) Recordemos cómo en el Constituyente de 1856-1857 no se resolvió el espinoso tema de la libertad de cultos. Tuvo que venir una guerra civil y los decretos del presidente Juárez, las llamadas *Leyes de Reforma*, particularmente el Decreto del 4 de diciembre de 1860 y su posterior constitucionalización por la Ley de 25 de septiembre de 1873.

En el Proyecto Carranza se contemplaba el artículo 24 en estos términos: "Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituya un delito o falta penada por la ley". En el dictamen de la Comisión de Constitución, fechado el 3 de enero de 1917, leído al día siguiente, fundado en razones históricas, adoptaba esa redacción y agregaba un segundo párrafo: "Todo acto religioso de culto público, deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad".

Con las mismas fechas, el diputado yucateco Enrique Recio presentó un voto particular sobre el mismo tema, en el que afirmaba: "estamos obligados a evitar y corregir todo aquello que pudiera contribuir a la inmoralidad y corrupción del pueblo mexicano, librándolo al mismo tiempo de las garras del fraile taimado, que se adueña de las conciencias para desarrollar su inicua labor de prostitución".

Y más adelante "Se hace necesario, forzoso, tomar medidas para garantizar la libertad de conciencia, para mantener firme el lazo de la familia, y, lo que es más capital, para mantener incólume el prestigio, el decoro de nuestras instituciones republicanas".

Por lo cual propuso agregar dos fracciones al texto antes postulado:

> I. Se prohíbe al sacerdote de cualquier culto, impartir la confesión auricular;
>
> II. El ejercicio del sacerdocio se limitará a los ciudadanos mexicanos por nacimiento, los cuales deben ser casados civilmente, si son menores de cincuenta años de edad.

Pues consideraba que la confesión es un acto que ata fuertemente las conciencias y pone la vida privada de las familias bajo la inmediata fiscalización del sacerdote; además, afirmó: "persistir cándidamente en que los sacerdotes vivan en castidad perpetua, es sencillamente una irrisión, toda vez que los sacerdotes violan constantemente estas leyes, llevando, en consecuencia, la ignominia y la desolación a los hogares", y continuó: "Esto debe evitarse, y la manera más cuerda de hacerlo, es ordenando que los sacerdotes contraigan matrimonio civil… dará al sacerdote cierto grado de respetabilidad".

Este artículo se discutió hasta la sexagésima quinta sesión ordinaria en la noche del sábado 27 de enero, y aunque el diputado Palavicini propuso que se hiciera juntamente con el artículo 129, que pasó como 130, el pleno resolvió que fuera de manera sucesiva.

El primero en tomar la palabra fue el paisano de Recio, Miguel Alonzo Romero, a quien conocimos en la discusión del artículo tercero, pero en esta ocasión para apoyar la idea de prohibir la confesión auricular y ordenar el matrimonio civil de los sacerdotes. Comenzó diciendo: "Se ha dicho en esta tribuna que mientras no se resuelva el problema agrario y el problema obrero, no se habrá hecho labor revolucionaria, y yo agrego que en tanto que se resuelve satisfactoriamente el problema religioso, mucho menos se habrá hecho labor revolucionaria".

Siguió Fernando Lizardi, con una intervención verdaderamente de antología; comenzó señalando una objeción de forma a la propuesta de Recio. Considerando que ese punto debería estar contenido en el artículo 129, ya que se trata de una cuestión de disciplina de culto, no una garantía individual. Luego entró al fondo, considerando a la confesión auricular como un acto inmoral, aceptando que para los creyentes no lo era (él se manifestó no creyente); sin embargo ni en la Constitución ni en ninguna ley se pueden contener prohibiciones a actos inmorales:

> Sería absolutamente difícil prohibirle a alguna persona que le contara a otra lo que había hecho y le pidiere consejo. Es evidente que de la confesión auricular se ha hecho un abuso, pero a ese abuso no le corresponde a la ley evitarlo, supuesto que la ley no puede estar autorizada para averiguar cuándo es útil y cuándo es un abuso; por otra parte, señores, es muy difícil que, en un momento dado, pudiera llevarse a cabo esa prohibición.

Y continuó:

> La confesión auricular, como sistema, tiene dos inconvenientes gravísimos: por una parte, coloca a toda una familia bajo la autoridad de un extraño; por

otra parte, puede llegar a producir un adulterio material. … El mal no está en que los sacerdotes quieran confesar: el mal está en el jefe de familia que permite la confesión. …

Por lo que se refiere al ejercicio del sacerdocio por sacerdotes castos, creo que en efecto sería una medida moralizadora, pero sería contraria a la misma libertad individual. En primer lugar, haríamos de un grupo de individuos un grupo de esclavos, obligándolos a casarse a fuerza, y en segundo lugar esto produciría un efecto contrario… Una de las más hermosas conquistas de la revolución ha sido la Ley del Divorcio. Pues bien: los sacerdotes, suponiendo que se les obliga a casarse, siguiendo así la imposición de la ley, aceptarían ser mártires del matrimonio; y seguramente no faltaría alguna hija de María, o hija de cualquier cosa (risas), y le diría: "vamos a hacer una obra de caridad verdaderamente interesante en pro de la religión si te casas conmigo", y no faltaría, repito, esa hija de María, que por hacer una obra de caridad al padrecito se decidiera a casarse con él. Se casaba, y el padrecito le decía entonces: "hija mía: este matrimonio no es válido a los ojos de la ley, de suerte que haces de cuenta que no somos casados"; y en el momento que se le ocurriera le diría: "ya no es necesario que seamos casados, vamos a divorciarnos"; se divorciaría y se encontraría otra hija de María más guapa, y repetiría la operación tres, cuatro o cinco veces y sencillamente señores, ¿qué habríamos conseguido con eso? Lo único que habríamos conseguido era convertirnos en proveedores de carne fresca para los señores curas (aplausos, risas).

Y con un poco más (no mucho) de seriedad:

El sistema que hemos aceptado es el sistema de separación completa de la Iglesia y del Estado; más aún hemos dicho: el Estado no le reconoce personalidad a la Iglesia; pues es una verdadera incongruencia que, no reconociendo personalidad, nos pongamos a establecer determinadas clases de obligaciones; esto sería tanto como dejar de ser nosotros Congreso Constituyente y convertirnos en una clase de concilio ecuménico bajo la presidencia del ciudadano diputado Recio (risas). Si tal cosa hiciéramos, hagamos algo más práctico: propongamos una religión nacional, no aceptemos más religión que la de la lógica; busquemos una muchacha bonita y declarémosla la diosa Razón y pongamos de gran sacerdote al ciudadano Recio y de primer monaguillo al ciudadano Alonzo Romero, y haremos las cosas más completas.

Para concluir con su propuesta de manera un poco más formal:

Prácticamente, la confesión auricular no se puede prohibir, porque de los quince millones de habitantes que tiene la República, más de catorce millones son católicos, que insistirían en confesarse, y se necesitarían catorce millones de agentes policiacos para que estuvieran tras de esos catorce millones

de católicos. Por lo que se refiere al ejercicio del sacerdocio por sacerdotes castos, la verdad es que ninguno de nosotros tendrá necesidad de buscarles novias a los señores curas (aplausos).

Siguió Terrones Benítez, con una alocución sin mucho sentido en lo que se estaba discutiendo, señalando: "nosotros debemos asentar aquí, de una manera definida, que las religiones son las más grandes y sublimes mentiras"; y pidió que se aceptara el voto particular de Recio. Continuó Hilario Medina, quien, como era su costumbre, de forma culterana abordó el tema; criticó a los que se oponían al dictamen, apuntando:

Tal parece que ellos mismos quieren sacar del fondo de su espíritu un viejo prejuicio y combatir ellos mismos haciéndose la ilusión de que lo han combatido de verdad, para demostrar o dar la *posse* de exhibirse como los radicales, como los incrédulos. Esto, señores, en mi humilde concepto, es *posse*.

Pero el fondo de su argumentación era:

Si es el artículo 24 una de las más altas conquistas del espíritu humano, de las sociedades modernistas, si es la libertad de conciencia lo único que puede honrarnos y puede explicar nuestra vida actual, nuestra vida moderna… si es la libertad de conciencia el principio que más sangre ha necesitado, porque es de los principios fecundos que se ha regado con sangre, señores, cualquier ataque contra ese principio, sea que se trate de la confesión auricular, sea de que se trate del matrimonio, sea de cualquier otra forma que ataque un dogma, es obrar contra la libertad de conciencia, y yo protesto solemnemente contra todo ataque a la libertad de conciencia (aplausos).

Por último, subió de nueva cuenta Enrique Recio para insistir en su voto particular; hecho lo cual se votó el dictamen y se aprobó por 93 votos contra 63. Se continuó con el artículo 129.

B) Era la medianoche del sábado 27 de enero cuando se empezó a discutir el dictamen del artículo 129 constitucional, que como hemos señalado, pasó como 130 —ya que la aparición del 123 hizo que se corriera la numeración— el relativo a la cuestión eclesiástica.

Como en otros casos, la Comisión de Constitución, en este caso la Segunda Comisión, fue mucho más lejos que el Proyecto del Primer Jefe. En efecto, el artículo 129 de la propuesta carrancista decía:

Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

El Estado y la Iglesia son independientes entre sí.

> El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna.
>
> El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyen.
>
> La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

Básicamente terminaba de recoger los postulados liberales contenidos tanto en la Constitución de 1857 como en las llamadas Leyes de Reforma, no incluidos en los artículos 3º, 5º, 24 y 27; sin embargo, como decíamos antes, la Comisión profundizó más en el tema. En efecto, en el dictamen fechado el 20 de enero y leído en el pleno el día 26 del mismo mes, se decía:

> La Comisión ha creído que el estado actual de la sociedad mexicana y la necesidad de defensa de ésta contra la intervención de las agrupaciones religiosas en el régimen político, que en los últimos tiempos llegó a constituir un verdadero peligro de ahogar las instituciones liberales, y consideraciones de orden práctico para hacer efectiva esta defensa y hacer que el régimen político-religioso corresponda al estado antes mencionado de la sociedad mexicana, impone la obligación de ampliar el punto de vista de las leyes en esta materia, y si el caso se presenta aun de desviarse, en ciertas medidas, de los principios en las leyes de Reforma, las cuales, estableciendo la independencia entre la Iglesia y el Estado dejaron a las agrupaciones religiosas en una completa libertad para acumular elementos de combate que a su debido tiempo hicieron valer contra las mismas instituciones a cuyo amparo habían medrado.
>
> Una nueva corriente de ideas trae ahora el artículo 129, tendiendo no ya a proclamar la simple independencia del Estado, como hicieron las Leyes de Reforma… sino a establecer marcadamente la supremacía del Poder civil sobre los elementos religiosos, en lo que ve, naturalmente, a lo que ésta toca la vida pública. Por tal motivo desaparece de nuestras leyes el principio de que el Estado y la Iglesia son independientes entre sí, porque esto fue reconocer por las Leyes de Reforma, la personalidad de la Iglesia, lo cual no tiene razón de ser, y se le sustituye por la simple negativa de personalidad a las agrupaciones religiosas, con el fin de que, ante el Estado, no tengan carácter colectivo. La ley respeta la creencia en el individuo y las prácticas que esa creencia impone también en el individuo; pero la colectividad, como persona moral, desaparece de nuestro régimen legal…
>
> Es una teoría reconocida por los jurisconsultos que la personalidad moral de las agrupaciones… es una ficción legal, y que, como tal dispone de ella a

su arbitrio. … Consecuencia del referido principio es que los ministros de los cultos son considerados no como miembros de un Clero o iglesia, sino como particulares que prestan a los adictos a la religión respectiva ciertos servicios. De ahí el pleno derecho del Poder público para legislar con relación a estos ministros, que reúnen en sí dos caracteres: por una parte, el mencionado de prestar servicios a los adictos a una religión y, por la otra, un poder moral tan grande, que el Estado necesita velar de continuo para que no lleguen a constituir un peligro para el mismo.

Se ha procurado suprimir de un modo absoluto el ejercicio del ministerio de un culto con todos los actos de la vida política de la nación, a fin de que los referidos ministros no puedan hacer del poder moral de la creencia el apoyo de una tendencia política.

A esto obedecen las prohibiciones y restricciones sobre manifestación de ideas, voto y demás, así como también la referente a las publicaciones periódicas religiosas o simplemente de tendencias marcadas en favor de determinada creencia religiosa, y la relativa a la formación de partidos políticos con denominaciones religiosas.

Concluyó el dictamen describiendo los demás puntos propuestos y el proyecto de artículo:

Artículo 129. Corresponde a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación.

El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquiera religión.

El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y Autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyen.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias.

Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten.

Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.

Para ejercer en México el ministerio de cualquier culto se necesita ser mexicano por nacimiento.

Los ministros de los cultos nunca podrán, en una reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular o en general del Gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al Gobierno del Estado. Debe haber en todo templo un encargado de él, responsable ante la autoridad del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa en dicho templo, y de los objetos pertenecientes al culto.

Debe darse aviso, por ahora por el encargado de cada templo y diez vecinos más, a la autoridad municipal, de quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, el entrante y diez vecinos. La autoridad municipal, bajo la pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registros de los templos y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo a cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación por conducto del gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles.

Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los cursos oficiales a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable, y la dispensa o trámite referido será nulo y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto.

Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sea por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país o de particulares que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas, cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

No podrá heredar, por sí ni por interpósita persona, ni recibir por ningún título, un ministro de cualquier culto, un inmueble ocupado por cualquiera asociación de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia. Los ministros de los cultos tienen incapacidad legal para ser herederos, por testamento, de ministros del mismo culto o de un particular con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

> En cuanto a los bienes muebles o inmuebles del Clero o de asociaciones religiosas, se regirán, para adquisición por particulares, conforme al artículo 27 de esta Constitución.
>
> Los procesos por infracción a las anteriores bases nunca serán vistos en jurado.

Como apuntamos antes, la segunda parte de la sexagésima quinta sesión ordinaria llevada a cabo en la noche del sábado 27 de enero, en que se debatió tal dictamen, aunque ya para ese momento, pasada la medianoche, correspondía al domingo 28.

El primero en hacer uso de la palabra, supuestamente en contra del dictamen, fue el diputado tlaxcalteca Modesto González Galindo, quien aprovechó su tiempo para hacer una crítica deshilvanada a la religión, a la Iglesia y al clero católico, para volver a la discusión del artículo 24 y el voto particular de Enrique Recio, que momentos antes se había resuelto.

Siguió Pastrana Jaimes, para fundamentar su propuesta de establecer en la Constitución la disolubilidad del matrimonio y la prohibición de dar el uso —en cualquiera de sus modalidades— de los templos que se habían destinado o en lo futuro se destinaran al culto religioso, a los sacerdotes católicos (ministros de cualquier culto religioso o secta que reconozcan autoridad, jurisdicción o dependencia de alguna soberanía o poder extranjero).

Posteriormente tomó la tribuna el diputado michoacano José Álvarez, quien sin rebozo dijo: "Yo vengo de la raza de Cuautémoc [sic], de la raza dolorosa… que se ve explotada por la mano blanca y rechoncha del cura católico que lo ha convertido en carne de expiación y de miseria…", y antes había dicho: "Yo reclamo vuestro recuerdo luchando por extirpar ese mal, esa gangrena social que se llama clericalismo", y continuó en ese mismo jaez para concluir: "Demos una ley que garantice que nuestro pueblo no será tan explotado, ya que tenemos que tolerar todavía que haya esos explotadores en nuestra patria. (Aplausos)".

Continuó Palavicini, con una muy larga y tormentosa intervención, como las que acostumbraba, para decir dos cosas, aparte de echarle la culpa de los problemas religiosos del país a los vecinos del norte (¡!), que no importaba que los ministros de los cultos fueran mexicanos, sino que los encargados de los templos lo fueran y que no se limitara el número de sacerdotes por entidad federativa. Subió a la tribuna Múgica, quien nuevamente hizo profesión de fe anticlerical y la aderezó con la lectura de algunos documentos, en donde quedaban mal parados algunos clérigos católicos, y concluyó pidiendo que ya que no se había podido incluir en el artículo 24 la prohibición de la confesión sacramental, en el numeral 129 se daba la oportunidad de hacerlo, como él lo propuso. Después de resolver algunas pequeñas cues-

tiones, siendo las 2:15 a.m. del domingo 28 de enero, comprobando que se había roto el quórum, se levantó la sesión y se citó a la 66° sesión del lunes 29 por la tarde, en que no se trató del artículo 129, sino que se dejó a la llamada sesión permanente de los días 29, 30 y 31 de enero. Pero ¡oh sorpresa! Nunca se votó el citado precepto; sin embargo, pasó al texto definitivo.

Para cerrar el análisis de lo que sería el artículo 130 constitucional, consideramos interesante reproducir las palabras del distinguido constitucionalista mexicano Miguel Lanz Duret[1230] al respecto:

> En consecuencia, si en varios incisos del artículo 130, fruto de la pasión y del sectarismo y redactados como armas de combate a favor del Estado, se afectan las prácticas de culto o se restringe el ejercicio de ritos y ceremonias íntimamente vinculados con el dogma, que son la manifestación externa del mismo y los medios que tiene el creyente para comunicarse con Dios, es indudable que las garantías del artículo 24 serán nugatorias, porque la esencia de la libertad religiosa no es solamente la facultad no estorbada de creer en lo que se quiera o de no creer, sino que más bien consiste en el derecho de practicar sin obstáculo los ritos de la religión que se tiene.

C) En síntesis, nos gustaría presentar en forma esquemática todos los preceptos relacionados con las cuestiones religiosa y eclesiástica:

1. Educación laica, tanto en escuelas públicas como privadas. En 1934, como resultado del ascenso al poder del régimen socialista encabezado por el general Lázaro Cárdenas, se modificó el artículo 3o. constitucional en su concepción de educación laica generalizada a favor de la "educación socialista". En dicho texto se apuntaba: "La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social [y más adelante decía]: Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación… de acuerdo, en todo caso, con las siguientes normas… deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial".
   En 1946 se volvió al principio de la educación laica exclusivamente, abandonando el de la educación socialista.

[1230] *Cfr.* "El Estado y la Iglesia. Intervención de los poderes federales en materia de culto religioso", *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917* antes citado; tomado de su libro *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen,* 2a. ed., México, 1933.

2. Prohibición a las corporaciones religiosas y a los ministros de culto de establecer o dirigir escuelas primarias.
3. Prohibición de realizar votos religiosos y de establecer órdenes monásticas.
4. El culto público sólo se podía celebrar dentro de los templos, los cuales estarían siempre bajo la vigilancia de la autoridad.
5. Prohibición a las asociaciones religiosas, llamadas Iglesias, para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, y los que tuvieran pasaron al dominio de la nación. Así pues, los templos serían propiedad de la nación.
6. Prohibición a los ministros de culto o corporaciones religiosas de patrocinar, dirigir o administrar instituciones que tuvieran por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito.
7. Desconocimiento del juramento como forma vinculadora con efectos legales.
8. Desconocimiento de la personalidad jurídica de las agrupaciones religiosas denominadas Iglesias.
9. Consideración de los ministros de culto como profesionales sujetos a la legislación correspondiente.
10. Las legislaturas de las entidades federativas fueron facultadas para determinar el número máximo de ministros de culto en cada entidad federativa (algunas sólo permitieron uno por estado, otra exigió que fueran casados, e incluso alguna prohibió la existencia de pilas de agua bendita en los templos [sic]).
11. El ejercicio del ministerio de culto se reservó a los mexicanos por nacimiento.
12. Prohibición a los ministros de culto de hacer críticas a las leyes, a las autoridades y al gobierno.
13. Exclusión del voto activo y pasivo en procesos electorales a los ministros de culto.
14. Prohibición a los ministros de culto para asociarse con fines políticos.
15. Prohibición de revalidar o dar reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en establecimientos dedicados a la formación de ministros de culto.
16. Prohibición a las publicaciones periódicas confesionales para comentar asuntos políticos, informar sobre actos de las autoridades o sobre el funcionamiento de las instituciones públicas.

17. Prohibición de que las asociaciones políticas —partidos— tuvieran alguna denominación que las relacione con alguna confesión religiosa.
18. Prohibición de celebrar reuniones políticas en los templos.
19. Prohibición a los ministros de culto para heredar por testamento, salvo de sus parientes dentro del cuarto grado.
20. Como causa de pérdida de la ciudadanía, el artículo 34, fracción III, de la ley suprema, señalaba: el comprometerse en cualquier forma ante ministros de algún culto o ante cualquier otra persona, a no observar la Constitución o las leyes que de ella emanen. En reforma constitucional del 18 de enero de 1934 se reestructuró completamente este artículo, y en la nueva redacción ya no se contenía esta disposición.

Evidentemente, el Congreso Constituyente de 1916-1917 no resolvió la cuestión religiosa en nuestra patria, sino que la complicó más, al aprobar una serie de disposiciones jurídicas inicuas que vinieron a agraviar profundamente las creencias religiosas de la mayoría absoluta del pueblo mexicano; dichas disposiciones estaban destinadas a una de dos realidades: o no se cumplían, con el correspondiente deterioro del Estado de derecho, o se cumplían, y se provocaba un alzamiento armado, y ambas se dieron, pues por un lado cuando el presidente Plutarco Elías Calles se empeñó en aplicarlas provocó dicho levantamiento armado, la llamada Guerra Cristera, y salvo algunos otros dolorosos episodios, después de los "Arreglos" del presidente Emilio Portes Gil con la jerarquía católica en 1929[1231] la política fue no aplicar tales preceptos; vivimos muchos años en la simulación, con el correspondiente deterioro del Estado de derecho, hasta 1992, en que se modificó tal situación anómala.

## VI. La cuestión laboral

Independientemente de todos los antecedentes doctrinales e ideológicos, de los cuales hemos hablado en otro lugar de este mismo trabajo, nos corresponde ahora ver el surgimiento del derecho del trabajo que pretendía resolver la cuestión laboral en nuestra patria.

[1231] *Cfr.* el libro que coordinamos con Oscar Cruz Barney, *Los arreglos del presidente Portes Gil con la jerarquía católica y el fin de la guerra cristera. Aspectos jurídicos e históricos,* México, UNAM, 2015.

En primer lugar, debemos recordar cómo en el Decreto del 29 de enero de 1915, Venustiano Carranza adicionó la Constitución federal, en su artículo 72, referente a las facultades del Congreso de la Unión, al añadir en la fracción X la materia del trabajo. Congruente con ello, en su Proyecto de Constitución presentado ante el Congreso Constituyente el 1 de diciembre de 1916, en su artículo 73, referente a las facultades del Congreso de la Unión, en la fracción X, reiteraba que el Legislativo Federal tenía esa atribución, únicamente.

Por contra, en Decreto del 1 de agosto de 1916, dispuso:

> Artículo primero. Se castigará con la pena de muerte, además de a los trastornadores del orden público que señala la ley de 25 de enero de 1862:
>
> Primero. A los que inciten a la suspensión del trabajo en las fábricas o empresas destinadas a prestar servicios públicos o la propaguen; a los que presidan las reuniones en que se proponga, discuta o apruebe; a los que la defiendan y sostengan: a los que la aprueben o suscriban: a los que asistan a dichas reuniones o no se separen de ellas tan pronto como sepan su objeto, y a los que procuren hacerla efectiva una vez que se hubiera declarado.
>
> Segundo. A los que con motivo de la suspensión de trabajo en las fábricas o empresas mencionadas o en cualquiera otra, y aprovechando los trastornos que ocasiona, para agravarla o imponerla destruyeran o deterioraren los efectos de la propiedad de las empresas a que pertenezcan los operarios interesados en la suspensión o de otras cuyos operarios se quiera comprender en ella; y a los que con el mismo objeto provoquen alborotos públicos o contra particulares, o hagan fuerza en la persona o bienes de cualquier ciudadano, o que se apoderen, destruyan o deterioren bienes públicos o de propiedad particular.
>
> Tercero. A los que con amenazas o por la fuerza impidan que otras personas ejecuten los servicios que prestaban los operarios en las empresas contra las que se haya declarado la suspensión del trabajo.
>
> Artículo 2o. Los delitos de que habla esta Ley serán de la competencia de la misma autoridad militar que corresponde conocer de los que define y castiga la Ley de 25 de enero de 1862, y se perseguirán, y averiguarán, y castigarán en los términos y con los procedimientos que señala el decreto número 14, de 12 de diciembre de 1913.
>
> Por lo tanto, mando se imprima, publique y circula para su debido cumplimiento y efectos consiguientes.

No obstante ello, en el dictamen del artículo 5o —que como sabemos se refiere a la libertad de trabajo— de la primera comisión, suscrito el 12 de diciembre, se dijo:

Juzgamos, asimismo, que la libertad de trabajo debe tener un límite marcado por el derecho de las generaciones futuras. Si se permitiera al hombre agotarse en el trabajo, seguramente que su progenie resultaría endeble y quizá degenerada y vendría a constituir una carga para la comunidad. Por esta observación proponemos se limiten las horas de trabajo y se establezca un día de descanso forzoso en la semana, sin que sea precisamente el domingo. Por una razón análoga creemos que debe prohibirse a los niños y a las mujeres el trabajo nocturno en las fábricas.

Ha tomado la Comisión estas últimas ideas, de la iniciativa presentada por los diputados Aguilar, Jara y Góngora. Estos ciudadanos proponen también que se establezca la igualdad de salario en igualdad de trabajo; el derecho de indemnizaciones por accidentes del trabajo y por enfermedades causadas directamente por ciertas ocupaciones industriales, así como también que los conflictos entre el capital y el trabajo se resuelvan por comités de Conciliación y Arbitraje. La Comisión no desecha estos puntos de la citada iniciativa; pero no cree que quepan en la sección de las garantías individuales; así es que aplaza su estudio para cuando llegue al de las facultades del Congreso.

En tal virtud, el texto propuesto como cuarto y último párrafo del artículo 5º constitucional decía:

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un período que no exceda de un año, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles. La jornada máxima será de ocho horas. Queda prohibido el trabajo nocturno en las industrias a los niños y a las mujeres. Se establece como obligatorio el descanso hebdomadario.

En la 17a. sesión del 19 de diciembre, se volvió a leer ese dictamen (aunque no lo señala el *Diario de Debates*, seguramente para su discusión), y en esa misma oportunidad, un grupo de diputados presentaron por escrito al presidente del Congreso, diputado Luis Manuel Rojas, una moción suspensiva al tenor siguiente:

Los subscriptos, diputados al Congreso Constituyente, pedimos a usted muy atentamente se digne hacer del conocimiento de esta honorable Asamblea la solicitud que hacemos para que sea retirado por la honorable Comisión de Reformas a la Constitución el dictamen relativo al artículo 5º., pues hemos sometido a la consideración de la Comisión de referencia algunas modificaciones al expresado artículo, de las que según entendemos, no tendría inconveniente en ocuparse, si se le da el tiempo necesario para ello.

Protestamos a usted la seguridad de nuestra alta y distinguida consideración.

Constitución y Reformas. –Querétaro, diciembre 18 de 1916. –C. Aguilar. –Rafael Vega Sánchez. –H. Jara.– Benito Ramírez G.–Antonio Guerrero.–Leopoldo Ruíz.–Antonio Hidalgo.–Héctor Victoria.–Ascensión Tépal.–Alfonso Mayorga.–Rafael Martínez.

Después de consultarlo con los miembros de la comisión, el pleno autorizó lo que se pedía. En la 23a. sesión, del 26 de diciembre, por la tarde, se presentó un nuevo dictamen de artículo quinto, suscrito el 22 del mismo mes de diciembre, en el que no se avanzaba el tema laboral. En esa misma sesión se comenzó a discutir dicho dictamen.

El primero en hacer uso de la voz fue el licenciado Fernando Lizardi, en donde expresó aquellas célebres palabras:

> Este último párrafo desde donde principia diciendo: "la jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas", le queda al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo, y la razón es perfectamente clara: "habíamos dicho que el artículo 4o garantizaba la libertad de trabajo y éste garantizaba el derecho de no trabajar; si estas son limitaciones a la libertad de trabajar, era natural que se hubieran colocado más bien en el artículo 4o que en el 5o, en caso de que se debieran colocar; pero en el artículo 4o están colocadas, porque se nos dice que todo hombre es libre de abrazar el trabajo lícito que le acomode…
>
> No cabe, pues esta reglamentación aquí. La Comisión estuvo muy cuerda cuando reservó algunas otras de las indicaciones del proyecto presentado por los ciudadanos diputados Aguilar, Jara y Góngora; estuvo muy cuerda reservando esas adiciones para tratarlas en el artículo 72o, pero si tan cuerda estuvo en esos momentos, no me explico el por qué no lo estuvo también reservando esas otras para ponerlas en su lugar.

Continuó el diputado Cayetano Andrade para hablar a favor del dictamen en lo relativo a limitar el trabajo a ocho horas y prohibir el trabajo nocturno a mujeres y niños. Siguió Rubén Martí, quien impugnó el dictamen, señalando que no tenía ni pies ni cabeza. Jara a favor. Fue interesante lo señalado por el diputado yucateco Héctor Victoria:

> Por consiguiente, el artículo 5o a discusión, en mi concepto, debe trazar las bases fundamentales sobre las que ha de legislarse en materia de trabajo, entre otras, las siguientes: jornada máxima, salario mínimo, descanso semanario, higienización de talleres, fábricas, minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación, de arbitraje, prohibición del trabajo nocturno

a las mujeres y niños, accidentes, seguros, e indemnizaciones, etc. No debe ponerse un plazo tan largo como el que fija la Comisión en el dictamen para la duración de contratos, porque, señores, un año, es mucho.

Siguió el diputado Zavala (el *Diario de los Debates* no especifica si Dionisio o Pedro), quien pidió que se separara la cuestión obrera del resto del artículo 5º . Vino luego Jorge E. von Versen, quien expresó:

yo no quiero que se vote por partes el artículo que presenta la Comisión, yo pido que se rechace y que se reconsidere, que se le ponga las polainas, que se le pongan las pistolas, que se le ponga el 30-30 al Cristo, pero que se salve a nuestra clase humilde, a nuestra clase que representa los tres colores de nuestra bandera y nuestro futuro y nuestra grandeza nacional (aplausos —por supuesto—).

Froilán C. Manjarrez precisó más la idea:

introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo; démosles los salarios que necesiten, atendamos en todas y cada una de sus partes lo que merecen los trabajadores y lo demás no lo tengamos en cuenta, pero, repito, señores diputados, precisamente porque son muchos los puntos que tienen que tratarse en la cuestión obrera, no queremos que todo esté en el artículo 5º, es imposible, esto lo tenemos que hacer más explícito en el texto de la Constitución y ya les digo a ustedes, si es preciso pedirle a la Comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución, yo estaré con ustedes, porque con ello habremos cumplido nuestra misión de revolucionarios.

David Pastrana Jaimes subió a la tribuna para defender una iniciativa de él y del coronel Porfirio del Castillo, referente al salario de los trabajadores. Para esto, parece que era muy tarde, se levantó la sesión y se acordó que continuaría el debate al día siguiente, miércoles 27, en la 24ª sesión. Como se comprenderá, fue una sesión larga, en la que no se dijo nada nuevo; más bien discursos ramplones de naturaleza demagógica. Se levantó la sesión sin dar el asunto por discutido. Se siguió en la 25ª reunión de la tarde del jueves 28, en el mismo tenor que la anterior, hasta que hizo uso de la palabra el licenciado José Natividad Macías, quien aclaró muchas cosas.

En efecto, don José Natividad explico cómo Carranza, preocupado por las promesas que había hecho de formular "todas las leyes encaminadas a redimir a la clase obrera, de la triste y miserable situación en que se encontraba", lo comisionó a él junto con el licenciado Luis Manuel Rojas, diputa-

do presidente de esa magna asamblea, para que formaran el o los proyectos necesarios "en que se tratase el problema obrero en sus diversas manifestaciones"; así, ambos formularon un proyecto de ley obrera, que fue revisado por el licenciado Luis Cabrera, y después de hacerle algunas modificaciones, por acuerdo de Carranza, se sometió a la consideración de los obreros para que hicieran las observaciones que estimaran oportunas. Finalmente, el Primer Jefe no pudo expedir la ley obrera, en los años preconstitucionales, lo cual justificó Macías, por el estado en que se encontraba la República en esos momentos. Para esto, Rojas había tenido que ir en viaje oficial a Guatemala, y Macías hizo una gira por Estados Unidos para hacerse una idea de la situación de los trabajadores en ese país y conocer su legislación laboral, junto con la inglesa y la belga, llegando a la conclusión de que la legislación obrera en México debería comprender la ley del trabajo, la ley de accidentes, la ley de seguros y toda aquellas normas relacionadas directamente con el bienestar de los trabajadores.

Por eso concluyó Macías que el agregar algunos pocos puntos en el artículo 5º era un error, que el problema obrero era mucho más extenso, bastante complicado; además, consideraba don José Natividad que los detalles de la legislación obrera los tenía que resolver cada estado en particular (no la Federación, como había planteado el Constituyente); por ello, reconoció que fue un error que en el Proyecto que anteriormente hubo de elaborar con Rojas, que se refería únicamente al Distrito y a los territorios federales, pues de haberse aprobado seguramente crearía un problema, pues, como se recordará, Carranza, a instancias del secretario de Gobernación, Zubarán, había reformado la Constitución para darle al Congreso de la Unión la facultad de legislar en dicha materia; por ello, sería un contrasentido que se expidiera esa ley laboral con carácter local. Relató cómo don Venustiano no incorporó la legislación obrera en su Proyecto de Constitución, pues consideraba que era materia de una ley secundaria. Respecto a lo proyectado en el artículo 5º, señaló:

> Desde luego, señores diputados, les advierto a ustedes que el problema obrero no es el problema obrero tal como los oradores que me han precedido en el uso de la palabra lo han presentado; no es el problema obrero tal como la Comisión lo adapta en el artículo 5º; hay una confusión grande sobre este punto y se explica perfectamente, no se ha hecho un estudio detenido sobre el particular y naturalmente, las ideas están vagas y precisamente de la vaguedad de las ideas va a venir después la vaguedad en las interpretaciones, cada cual se las adjudicará y tendrán que resolverse estos problemas de una manera verdaderamente inconveniente.

Después de una larga explicación, la conclusión a la que arribaba el diputado Macías era tremenda:

> me diréis: ¿Por qué pedís la palabra en contra del proyecto? Porque es rematadamente malo el proyecto en este sentido. Voy a demostrarlo sin ánimo de ofender a nadie. Esos dos o tres artículos que tiene relativos al trabajo, equivalen a que a un moribundo le den una gotita de agua para calmar su sed. Está el proyecto —que había elaborado él junto con Rojas y revisado por Cabrera— a la disposición de ustedes. Yo creo que los que quieran ayudar al señor Rouaix para que formule las bases generales de la legislación del trabajo, para que se haga un artículo que se coloque no sé dónde de la Constitución, pero que no esté en el artículo de las garantías individuales, para obligar a los Estados a que legislen sobre el particular, porque de lo contrario, si se mutila el pensamiento van a destrozarlo y la clase obrera no quedará debidamente protegida. No es, pues, posible hacerlo en estos tres jirones que se le han agregado al artículo, sino que deben ser unas bases generales que no deben comprenderse en unos cuantos renglones.
>
> …
>
> La protección debe de ser eficaz, completa, absoluta, y entonces sí podremos decir que la revolución ha salvado a la clase obrera.

Por supuesto, el licenciado Macías, con esta intervención estableció la clave para que el Constituyente de Querétaro diera las bases para resolver la cuestión laboral. Después vinieron algunas otras intervenciones, particularmente una muy larga del general Múgica, que en su calidad de presidente de la comisión dictaminadora trató de justificar su actuar, pero no se cerró a un cambio. Gerzayn Ugarte propuso que la comisión retirara su dictamen, que sólo se dejara la facultad del Congreso de la Unión de legislar en la materia. Froilán C. Manjarrez planteó —por escrito— que se incluyera en la ley fundamental un capítulo exclusivo para abordar los asuntos del trabajo, para lo cual propuso que se formara una comisión especial de unas cinco personas, no necesariamente diputados (seguro estaba pensando en el secretario del Fomento, ingeniero Rouaix, que aunque era constituyente estaba con licencia para desempeñar el cargo de secretario de Fomento) para que recogieran todas las iniciativas y formularan un proyecto de tal capítulo. Macías postuló al ingeniero Rouaix como miembro de ese grupo de trabajo. Múgica, a nombre de la comisión dictaminadora, expresó su conformidad para retirar el proyecto, y así lo solicitó, como finalmente lo aprobó la asamblea. ¡Atención!, el *Diario de los Debates* señalá sólo eso; no habla de ninguna comisión especial.

Aquí contamos para conocer el origen de nuestro derecho constitucional del trabajo, nuevamente con aquel magnífico instrumento que antes

utilizamos, el libro de Pastor Rouaix,[1232] del cual hemos hablado cuando analizamos el artículo 27 constitucional, en el que nos cuenta que, efectivamente, el presidente del Congreso no había hecho ninguna designación de los miembros de esa comisión especial, aunque todas daban por supuesto que dicho grupo de trabajo estaría integrado por el ingeniero Rouix, el licenciado José Natividad Macías, además quien encabezaba la dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento, el general y licenciado José Inocente Lugo y el secretario particular de Rouix, el diputado Rafael L. de los Ríos, los que —ya sabemos— integraron lo que el propio don Pastor denominara *Núcleo Fundador*, mismo que lo vimos actuando en la preparación del artículo 27. Como estos dos últimos miembros del Núcleo Fundador se alojaban en lo que había sido la casa del obispo de Querétaro, las reuniones se llevaban a cabo en lo que había sido la capilla de dicha residencia.

Nos señala el autor del libro que analizamos, que los trabajos de dicho grupo fluyeron con agilidad gracias a que no sesionaron con los formalismos de una comisión parlamentaria, juntándose en las mañanas y en las noches, ya que por las tardes había sesiones del Congreso, más bien ajenos a cualquier rigidez, presididas por el propio secretario de Fomento, desafortunadamente para la historia, sin levantar actas ni minutas, sacando los acuerdos por consenso más que por votación. Dicho grupo empezó analizando los trabajos relativos de don José Natividad Macías, para formular los postulados que tuvieran el carácter de fundamentales, proyecto inicial que se sometió a la consideración de todos los diputados que libremente concurrían; y así, en los primeros diez días del mes de enero de 1917 quedó redactado el proyecto de lo que sería el artículo 123 constitucional, junto con un nuevo proyecto de artículo 5o, al que se le retiraron todas las referencias a lo laboral, al servicio obligatorio de los abogados en la judicatura y a la prohibición de la vagancia. Se le encargó a Macías que formulara la exposición de motivos, y el trabajo se concluyó el día 13 del mismo mes de enero.

Los diputados que más participaron en estos trabajos fueron: ingeniero Victorio Góngora,[1233] que según nuestro autor fue el redactor de la primera iniciativa de ampliaciones al artículo 5o, y quien tenía grandes conocimientos en el ramo, por los estudios que había hecho; el general Esteban Baca

[1232] *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, antes citado.

[1233] Jorge Adame ha demostrado cómo a través de este diputado llegaron al seno del Congreso Constituyente las ideas de la doctrina social católica. *Cfr.* "Victorino Góngora: una influencia callada", *La Constitución mexicana de 1917: ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes*, México, pp. 449-460.

Calderón; los diputados durangueños Silvestre Dorador y Jesús de la Torre (artesanos); el licenciado Alberto Terrones Benítez y Antonio Gutiérrez; los militares José Álvarez, Donato Bravo Izquierdo, Samuel de los Santos, Pedro A. Chapa y Porfirio del Castillo; los obreros Dionisio Zavala y Carlos L. Gracidas y el licenciado Rafael Martínez de Escobar. Además de ellos, la iniciativa fue suscrita por 46 diputados más.

El texto de la iniciativa decía así:

> Los que suscribimos, diputados del Congreso Constituyente, tenemos el honor de presentar a la consideración de él, un proyecto de reformas al artículo 5º de la Carta Magna de 1857 y unas bases constitucionales para normar la legislación del trabajo de carácter económico de la República.
>
> Nuestro proyecto ha sido estudiado detenidamente siguiendo un plan trazado por el C. diputado ingeniero Pastor Rouaix, en unión del señor general y licenciado José I. Lugo, Jefe de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria.
>
> Creemos por demás encarecer a la sabiduría de este Congreso Constituyente la alta importancia de plantear en nuestra Legislación los problemas relacionados con el contrato de trabajo, toda vez que una de las aspiraciones más legítimas de la Revolución Constitucionalista ha sido la de dar satisfacción cumplida a las urgentes necesidades de las clases trabajadoras del país, fijando con precisión los derechos que les corresponden en sus relaciones contractuales con el capital, a fin de armonizar, en cuanto es posible, los encontrados intereses de éste y del trabajo, por la arbitraria distribución de los beneficios obtenidos en la producción, dada la desventajosa situación en que han estado colocados los trabajadores manuales de todos los ramos de la industria, el comercio, la minería y la agricultura.
>
> Por otra parte, las enseñanzas provechosa que nos han dado los países extraños acerca de las favorables condiciones en que desarrolla su prosperidad económica, debido a las reformas sociales implantadas con prudencia y acierto, bastan a justificar la iniciativa a que nos venimos refiriendo para que sea llevada a feliz efecto en esta ocasión y se llene el vacío existente en nuestros códigos, definiendo exactamente la naturaleza del contrato de trabajo, para mantener el equilibrio deseado en las relaciones jurídicas de trabajadores y patrones, subordinadas a los interés morales de la humanidad en general y de nuestra nacionalidad en particular, que demandan la conservación de la especie y el mejoramiento de su cultura en condiciones de bienestar y de seguridad apetecibles.
>
> En consecuencia, es incuestionable el derecho del Estado e intervenir como fuerza reguladora en el funcionamiento del trabajo del hombre, cuando es objeto de contrato, ora fijando la duración máxima que debe tener como límite, ora señalando la retribución máxima que ha de corresponderle,

ya sea por unidad de tiempo o en proporción de la cantidad o calidad de la obra realizada, tanto para que en el ejercicio del derecho de libertad de contratar no se exceda con perjuicio de su salud y agotamiento de sus energías, estipulando una jornada superior a la debida, como para que tampoco se vea obligado por la miseria a aceptar un jornal exiguo que no sea bastante a satisfacer sus necesidades normales y las de su familia, sin parar mientes en que los beneficios de la producción realizada con su esfuerzo material, permiten en la generalidad de los negocios hacear una remuneración liberal y justa a los trabajadores.

En los últimos tiempos ha evolucionado notablemente el contrato del trabajo, en relación con el progreso de las instituciones que tienden a borrar las odiosas desigualdades entre las castas de la humanidad especie, tan marcadamente señaladas en la antigüedad con los regímenes de la esclavitud y de la nobleza. En el contrato de trabajo, considerado hasta hace pocos días como una de las modalidades del contrato de arrendamiento, en el que se entendían por caso el trabajo humano, era natural que se considerase al trabajador en una verdadera condición de siervo, ya que el trabajo no puede separarse del que lo ejecuta, y sólo en fuerza de la costumbre, siempre difícil de desarraigar en un pueblo flagelado por las tiranías de las clases privilegiadas, se han mantenido hasta hoy comúnmente esas ignominiosas relaciones entre amos y peones o criados, que avergüenzan a los pueblos cultos y ofenden a la dignidad de la sociedad.

Reconocer, pues, el derecho de igualdad entre el que da y el que recibe el trabajo, es una necesidad de la justicia y se impone no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas de trabajo, como las de salubridad de locales, preservación moral, descanso hebdomadario, salario justo y garantías para los riesgos que amenacen el obrero en el ejercicio de su empleo, sino fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e institución de previsión social, para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados y auxiliar a ese gran ejército de reservas de trabajadores parados involuntariamente, que constituyen un peligro inminente para la tranquilidad pública.

Sabido es cómo se arreglaban las desavenencias surgidas entre los patronos y los trabajadores del país; se imponía en toda caso la omnímoda voluntad de los capitalistas por el incondicional apoyo que les brinda el Poder Público; se despreciaba en acervo cuando se atrevían a emplear medios colectivos para disputar un modesto beneficio a los opulentos burgueses. Los Códigos poco hablan de la prestación de servicios, y consecuentes con los principios seculares que los inspiraron, se desentienden de la manifiesta inferioridad de trabajadores respecto del principal, al celebrar los contratos correspondientes. Hoy es preciso legislar sobre esa materia y cuidar de que la ley sea observada y que las controversias sean resueltas por organismos adecuados, para que no sean interminables y onerosas las diligencias; la conciliación mejor que la

intervención judicial llena esta necesidad, desde todos los puntos de vista que se considere este problema.

La facultad de asociarse está reconocida como un derecho natural del hombre, y en caos alguno es más necesaria la unión, que entre los individuos dedicados a trabajar para otro por un salario, a efecto de uniformar las condiciones en que se ha de prestar el servicio y alcanzar una retribución más equitativa. Uno de los medios eficaces para obtener el mejoramiento apetecible por los trabajadores cuando los patronos no accedan a sus demandas, es de cesar en el trabajo colectivamente, (HUELGA) y todos los países civilizados reconocen este derecho a los asalariados cuando lo ejercitan sin violencia.

En nuestro proyecto va incluída una novedad que puede sorprender a los que desconocen las circunstancias que concurren en los centros de trabajo de la República, donde ha habido invariablemente la funesta tienda de raya, trampa inexorable en la que eran cogidos los trabajadores, perdiendo no sólo el fruto que les pertenecía por el sudor de su frente, sino hasta su libertad y sus derechos políticos y civiles y encadenado por una delincuente y abominable práctica seguida en las administraciones patronales, a sus infelices descendientes, con las enormes deudas que pesaban sobre aquellos y que aumentaban en razón directa del tiempo o duración de la servidumbre. La justica exige que no sean reconocidos semejantes créditos provenientes de suministros de mercancías de mala calidad y apreciadas a un tipo exorbitante, para esclavizar a un hombre cuyo trabajo vilmente retribuido, enriquecía extraordinariamente al amo; la ley debe ser rigurosa en esta tardía reparación, declarando extinguidas las deudas que los trabajadores, por razón de trabajo, hayan contraído con los principales o sus intermediarios, y aunque sea una redundancia, prohibir que las deudas futuras de esta índole, en ningún caso y por ningún motivo, podrán exigirse a los miembros de la familia.

No tenemos la pretensión de que nuestro estudio sea un trabajo acabado y mucho menos de que venga a aliviar por completo los penosos males sociales que afligen a nuestro país, el que teniendo grandes recursos naturales para prometerse un porvenir envidiable de bienestar y prosperidad, ha tropezado con obstáculos en su desenvolvimiento económico y está perdiendo una riqueza considerable con la emigración creciente de los trabajadores a la vecina República, entre otras causas, por la carencia de una saludable legislación sobre el trabajo.

Nos satisface cumplir un elevado deber como este, aunque estemos convencidos de nuestra insuficiencia, porque esperemos que la ilustración de esta Honorable Asamblea perfeccionará magistralmente el proyecto y consignará atinadamente en la Constitución Política de la República las bases para la legislación del trabajo, que ha de reivindicar los derechos del proletariado y asegurar el provenir de nuestra patria.

Art. 5º Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurado y los cargos de elección popular, y obligatorias y gratuitas, las funciones electorales.

El Estado no puede permitir que se lleven a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

Tampoco puede admitirse convenio en el que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en el que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles. La falta de cumplimiento, de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

TITULO VI

Artículo. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados al legislar sobre el trabajo de carácter económico, en ejercicio de su facultades respectivas, deberán sujetarse a las siguientes bases:

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas en los trabajos de fábricas, talleres y establecimientos industriales, en los de minería y trabajos similares, en las obras de construcción y reparación de edificios, en las vías ferrocarrileras, en las obras de los puertos, saneamientos y demás trabajos de ingeniería, en las empresas de transporte, faenas de carga, labores agrícolas, empleos de comercio y en cualquier otro trabajo que sea de carácter económico.

II. La jornada de trabajo nocturno será una hora menos que la diurna, y estará absolutamente prohibida de las diez de la noche a las seis de la mañana para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años, en las fábricas, talleres industriales y establecimientos comerciales.

III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis, tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.

IV. Para cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso cuando menos.

V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto, disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir sueldo íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubiere adquirido

por su contrato. En el período de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador, será el que se considere bastante, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia.

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

IX. La fijación del tipo de salario mínimo se hará por comisiones especiales que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecerá en cada Estado.

X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido verificarlo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.

XI. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera las horas de jornada se abonará como salario por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de los fijados para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas ni de tres días consecutivos. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad no serán admitidos en esta clase de trabajo.

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otro centro de trabajo, que diste más de dos kilómetros de los centros de población, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que serán equitativas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

XIV. Los empresarios serán responsable de los accidentes del trabajo y de las enfermedades de los trabajadores sufridos con motivo o en ejecución de la industria o trabajo que ejecuten; por lo tanto los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente la incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV. El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad y a adoptar las

medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos interés, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y patronos, las huelgas y los paros.

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando, empleando medios pacíficos lleven por objeto conseguir el equilibrio entre los factores Capital y Trabajo, para realizar la justa distribución de los beneficios. En los servicios de interés público será obligatorio para los huelguistas dar aviso con diez días de anticipación al Consejo de Conciliación y Arbitraje del acuerdo relativo a la suspensión del trabajo.

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación del Consejo de Conciliación y Arbitraje.

XX. Las diferencias o los conflictos entre el Capital y el Trabajo, se sujetarán a la decisión de un Consejo de Conciliación y Arbitraje, formado por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del Gobierno.

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o aceptar el laudo pronunciado a virtud del escrito de compromiso, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto.

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, descendientes, ascendientes o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes que obren con el conocimiento o tolerancia de él.

XXIII. Los créditos de los trabajadores que se les adeuden por salarios o sueldos devengados en el último año y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualesquiera otros en los casos de concurso o quiebra.

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patrono o de sus asociados o dependientes, sólo será responsable el mismo traba-

jador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrán exigir a los miembros de su familia.[1234]

XXVI. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes aunque se expresen en el contrato:

(a). Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.

(b). Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de los Consejos de Conciliación y Arbitraje.

(c). Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

(d). Las que señalan un lugar del recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando se trate de empleados de esos establecimientos.

(e). Los que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

(f). Los que permitan retener el salario en concepto de multa.

(g). Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidentes del trabajos y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despido de la obra.

(h). Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXVII. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguro populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

XXVIII. Asimismo, serán considerados de utilidad social las sociedad cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas a los trabajadores, cuando éstos las adquieran en propiedad de un plazo determinado.

Querétaro de Arteaga, a 13 de enero de 1917. Pastor Rouaix, Victoriano E. Góngora, E. B. Calderón, Luis Manuel Rojas, Dionisio Zavala, Rafael de los Ríos, Silvestre Dorador.

Conforme en lo general, C. L. Gracidas, Samuel de los Santos, José N. Macías, Pedro A. Chapa, José Álvarez, H. Jara, Ernesto Meade Fierro, G. de la Torre, Alberto Terrones B., Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez de Escobar, A. Aguilar, Donato Bravo Izquierdo, E. O'Farril, Samuel Castañon.

[1234] Respetamos la numeración de las fracciones expuestas en el texto publicado por Pastor Rouaix, así como en el *Diario de los Debates* (t. II, pp. 359-364). Es decir, se saltaron la fracción XXV.

El mismo 13 de enero, durante la cuarenta sesión ordinaria, se dio lectura a dicho proyecto, se turnó a la primera Comisión, la que formuló su dictamen el 23 de enero, día en que se presentó el dictamen correspondiente a los artículos 5º y 123 durante la 57ª sesión ordinaria, la cual se levantó a las 7:55 p.m. para continuarse en la 58ª sesión, ese mismo día, martes 23 de enero, por la noche. Por lo que respecta al artículo 5º, el diputado Federico Ibarra propuso añadir una fracción en que se señalara que el incumplimiento del contrato por parte del trabajador sólo podría generar responsabilidad civil "sin que en ningún caso pueda ejercerse coacción sobre su persona"; el licenciado Macías se avino a ello. La comisión modificó su dictamen en ese sentido y no hubo más discusión sobre el particular. Por lo que respecta al artículo 123, salvo por la fracción XVIII, que mereció un debate, las demás fracciones fueron aprobadas sin debate, y todas aprobadas por unanimidad en la misma reunión, junto con la nueva redacción del artículo 5º.

El dictamen de la segunda comisión decía:

> En su primer dictamen sobre el artículo 5º. del proyecto de Constitución, la Comisión creyó oportuno proponer se incluyeran en dicho precepto algunas restricciones a la libertad absoluta de trabajo, por ser ellas de tal manera necesarias para la conservación del individuo y de la raza, que pueden fundarse en el mismo principio que sirve de base a las garantías individuales: El derecho de la vida completa. La Comisión se proponía, como lo hizo constar en su dictamen, estudiar los demás puntos relativos al contrato de trabajo en el lugar en que tuvieran amplia cabida. En el curso de los debates y después de que la Asamblea conoció, en términos generales, el proyecto de legislación obrera elaborado minuciosamente por el ciudadano Primer Jefe, proyecto que comprende las diversas ideas que fueron emitidas por los diversos oradores en beneficio de la clase trabajadora, se resolvió reunir en una sección constitucional las bases generales sobre el contrato de trabajo en la República, dejando a los Estados la libertad de desarrollarlas según lo exijan las condiciones de cada localidad. Un grupo de diputados trabajando independientemente de la Comisión, tenía a su cargo el estudio de esa materia y formuló el proyecto que impreso ha circulado entre los representantes del pueblo, y que fue aprobado por un gran número de ellos.
>
> En vista de tales antecedentes, la Comisión podría haberse limitado a adoptar el susodicho proyecto y presentarlo a la consideración de la Cámara; pero hemos creído que nuestro deber exigía que sometiéramos aquél a un análisis riguroso, para agotar el estudio de una materia tan ardua y delicada sobre la cual la Comisión ha recibido numerosas iniciativas de diputados, corporaciones y particulares.
>
> Examinando y discutido ampliamente el proyecto en el seno de la Comisión, nos parece que aquél reúne en síntesis las ideas capitales desarrolladas

en el curso de los debates, así como las que son aceptables, de las que contienen las iniciativas antes mencionadas, haciendo solamente las modificaciones y adiciones siguientes:

Proponemos que la sección respectiva lleve por título "Del trabajo y de la previsión social", ya que a uno y otra se refieren las disposiciones que comprende.

El primer artículo, a nuestro juicio, debe imponer al Congreso y a las legislaturas la obligación de legislar sobre el trabajo, según las circunstancias locales, dejando a esos cuerpos libertad para adoptar algunas bases más, siempre que no contravengan a las consignadas.

La legislación no debe limitarse al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general, comprendiendo el de los empleados comerciales, artesanos y domésticos. En consecuencia, puede suprimirse la clasificación hecha en la fracción I.

Nos parece de justicia prohibir las labores insalubres o peligrosas a las mujeres y los niños, así como el trabajo nocturno en establecimientos comerciales a unas y otros.

Creemos equitativo que los trabajadores tengan una participación en las utilidades de toda la empresa en que presten sus servicios. A primera vista parecerá esta una concesión exagerada y ruinosa para los empresarios; pero, estudiándola con detenimiento, se tendrá que convenir en que es provechosa para ambas partes. El trabajador desempeñará sus labores con más eficacia teniendo un interés personal en la prosperidad de la empresa; el capitalista podrá disminuir el rigor de la vigilancia y desaparecerán los conflictos entre uno y otro con motivo de la cuantía del salario.

La renta que tendrán derecho de cobrar los empresarios por las casas que proporcionaren a los obreros puede fijarse desde ahora en el interés de medio por ciento mensual. De la obligación de proporcionar dichas habitaciones no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en un lugar poblado alojamientos higiénicos para la clase obrera.

Como un medio de combatir el alcohol y el juego, nos parece oportuno prohibir la venta de las bebidas embriagantes y el establecimientos de casas de juegos de azar en los centros obreros.

Las garantías para la vida de los trabajadores que establece la fracción XV deben extenderse un poco más, imponiendo a los empresarios la obligación de organizar el trabajo de manera tal, que asegure la salud y la vida de los operarios.

Creemos que queda mejor precisado el derecho de huelga fundándolo en el propósito de conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, en lugar de emplear los términos "Capital y Trabajo", que aparecen en la fracción XVIII. Nos parece conveniente también especificar los casos en

que puede considerarse lícita una huelga, a fin de evitar cualquier abuso de parte de las autoridades.

En la fracción XXI proponemos, para mayor claridad, la supresión de las palabras "a virtud del escrito de compromiso". Proponemos también la solución del caso, que alguna vez pudiera presentarse, de que los trabajadores no aceptasen el laudo del tribunal de arbitraje.

En la fracción XXII deben substituirse, a nuestro juicio, las palabras "descendientes y ascendientes" por las de "hijos y padres", y debe hacerse extensiva la responsabilidad de que trata la última parte de dicha fracción a los malos tratamientos que suelen recibir los obreros de los familiares del empresario.

Es conveniente, para garantía de empresario y obrero, no autorizar entre ambos el contrato de préstamo, o sea el anticipo a cuenta de salario, sino por el importe de éste en un mes tal como lo proponemos por medio de una adición a la fracción XXIV.

Los abusos que se repiten constantemente, en perjuicio de los trabajadores que son contratados para el extranjero, nos sugieren la idea de proponer la intervención de las autoridades municipales y consultar en esta clase de contratos y el compromiso de parte del empresario de sufragar el trabajador los gastos de su viaje de repatriación.

El mismo género de abuso se ha venido cometiendo por las empresas llamadas de enganche, agencias de colocaciones y demás, por lo cual nos parece adecuado poner un límite definitivo a semejantes abusos, estableciendo que esas empresas no podrán hacer cobro alguno a los trabajadores.

Una medida de protección de las más eficaces para la clase de los trabajadores es la institución del homestead o patrimonio de familia; aunque tiene conexión con las leyes agrarias, puede tener cabida en la legislación del trabajo, por lo que proponemos se establezca en la forma y términos en que aconsejan las necesidades regionales.

Por último, aunque el proyecto que estudiamos propone la extinción de las deudas que los trabajadores hayan contraído por razón del trabajo, con los principales o sus intermediarios, no aparece la disposición relativa en el cuerpo del proyecto. Presentamos, para subsanar tal omisión, un artículo transitorio entre los que, con el mismo carácter, sirven de final a la Constitución.

Una vez formulada la legislación fundamental del trabajo, el artículo 5o. deberá quedar como aparece en el referido proyecto, suprimiendo solamente el último párrafo, que es una redundancia.

En tal virtud, proponemos a esta honorable Asamblea la aprobación del artículo 5o. y de la sección VI, en los siguientes términos:

Artículo 5o. Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurado y los cargos de elección popular, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en el que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo, sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles.

TÍTULO VI

Del trabajo y de la previsión social

Artículo 123. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de una manera general todo contrato de trabajo:

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas;

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de diez y seis años. Queda también prohibido a unas y otros el trabajo nocturno industrial, y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche;

III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de diez y seis años tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato;

IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso cuando menos;

V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto; no desempeñará trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo recibir su salario integro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el período de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos;

VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere bastante, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer

las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX;

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad;

VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento;

IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI se hará por comisiones especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado;

X. El Salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido verificarlo con mercancías ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda;

XI. Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un ciento por ciento más de los fijados para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres días consecutivos. Los hombres menores de diez y seis años y las mujeres de cualquiera edad no serán admitidos en esta clase de trabajos:

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas;

XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar;

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabi-

lidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;

XV. El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera el trabajo, que resulte, para la salud y la vida de los trabajadores, la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes;

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho a coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.;

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros;

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional;

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación del Consejo de Conciliación y Arbitraje;

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de un Consejo de Conciliación y Arbitraje, formado por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del Gobierno;

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por el Consejo, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores se dará por terminado el contrato de trabajo;

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad

de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

XXIII. Los créditos de los trabajadores que se les adeuden por salarios o sueldos devengados en el último año y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualesquiera otros, en los casos de concurso o de quiebra;

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador y, en ningún caso y por ningún motivo, se podrán exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas del trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular;

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación adonde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes aunque se expresen en el contrato;

a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador, a juicio de los consejos de Conciliación y Arbitraje.

c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.

e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despido de la obra.

h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores;

XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de familia, bienes que serán inalienables; no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia, con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;

XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno federal como el de cada Estado, deberán de fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular;

XXX. Asimismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas para ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.

TRANSITORIO

Quedan extinguidas de pleno derecho las deudas que por razón de trabajo hayan contraído los trabajadores hasta la fecha de esta Constitución con los patronos, sus familiares o intermediarios."

Así fue como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 mereció ser calificada como la "primera Constitución social del mundo", ya que anteriormente ninguna otra ley fundamental había abordado la cuestión laboral con esta nueva perspectiva social.

## Capítulo vigésimo sexto

# LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

## I. Población

A partir de este momento no podemos seguir el orden cronológico de las sesiones, pues, como se recordará, se creó una segunda comisión de Constitución, lo que provocó que ésta presentara sus dictámenes de forma separada respecto a la primera comisión, y por lo mismo, no se siguiera el orden de numeración ascendente de los artículos constitucionales; si nosotros queremos seguir el mismo, como es nuestro propósito, no tenemos que respetar la sucesión temporal. En tal virtud, ahora nos corresponde revisar los artículos 30 a 38, integrantes de los capítulos[1235] segundo, tercero y cuarto del título II de la Constitución, que tratan, respectivamente, de los mexicanos; los extranjeros y los ciudadanos mexicanos, es decir, de la población.

A) Nacionalidad. En la 45ª sesión ordinaria, celebrada en la tarde del martes 16 de enero de 1917, se presentaron los dictámenes de los artículos 30, 31 y 32, suscritos el mismo día por los integrantes de la primera comisión (nos imaginamos que por la mañana), completivos del referido capítulo segundo. Antes de revisar dicho dictamen, echemos un ojo al texto propuesto por el Primer Jefe como artículo 30, el cual decía:

> I. Son mexicanos por nacimiento, los hijos de padres mexicanos que nacieren dentro o fuera de la República;
>
> II. Son mexicanos por naturalización:
>
> a) Los que nacieren de padres extranjeros dentro de la República, si al mes siguiente de su mayor edad no manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores su propósito de conservar la nacionalidad de su origen.
>
> b) Los extranjeros que, teniendo modo honesto de vivir e hijos nacidos de madre mexicana o naturalizados mexicanos, manifiesten a la Secretaría de Relaciones Exteriores su propósito de quedar también nacionalizados.

[1235] En el Proyecto de Carranza se les denominaba “secciones” no “capítulos”.

c) Los que hubieren residido en el país cinco años consecutivos, tengan modo honesto de vivir y obtengan carta de naturalización de la Secretaría de Relaciones.

En los casos de esta fracción y de la anterior, la ley determinará la manera de comprobar los requisitos que en ellas se exigen.

En esta redacción se diferenciaba a los mexicanos por nacimiento de los por naturalización, cosa que no hacía el artículo 30 de la carta magna de 1857, que sólo de forma indirecta se refería a los mexicanos por nacimiento al señalar los requisitos para ser presidente de la República o ministro de la Suprema Corte, sin precisar jurídicamente en qué consistía tal distinción.

El dictamen de la primera comisión propuso dos modificaciones: "alguna franquicia especial para que los indolatinos (expresión poco afortunada, ya que en todo el continente hay indios, pudiendo decir latinoamericanos) puedan adquirir la nacionalidad mexicana" y los nacidos en la República hijos de padres extranjeros, al llegar a la mayoría de edad, opten por la nacionalidad mexicana. El texto propuesto era:

Artículo 30. Los mexicanos lo serán por nacimiento o por naturalización.

I. Son mexicanos por nacimiento los hijos de padres mexicanos y nacidos dentro o fuera de la República. Se reputan como mexicanos por nacimiento los que hubieran nacido en la República, de padres extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayor edad manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores que optan por la nacionalidad mexicana;

II. Son mexicanos por naturalización:

a) Los extranjeros que, teniendo modo honesto de vivir e hijos nacidos de madre mexicana o naturalizados mexicanos, manifiesten a la Secretaría de Relaciones Exteriores su propósito de quedar también naturalizados.

b) Los que hubieren residido en el país cinco años consecutivos, tengan modo honesto de vivir y obtengan carta de naturalización de la citada Secretaría de Relaciones.

c) Los nacionales de los países indolatinos que se avecinen en la República y manifiesten su deseo de adquirir la nacionalidad mexicana. En los casos de estos incisos, la ley determinará la manera de comprobar los requisitos que en ellos se exigen.

Dicho precepto se comenzó a discutir en la 47ª sesión ordinaria, llevada a cabo en la noche del miércoles 17 de enero, y aunque en principio se aceptó tal cual lo postulado en el dictamen, posteriormente se rectificó y se entró a su discusión en la 50ª sesión, del 19 del mismo mes por la tarde, y se concluyó en la 54ª del domingo 21 por la tarde. Fue una discusión larga y en ocasiones tediosa, pero importante para precisar una serie de puntos tras-

cendentes. Para no ser demasiado reiterativos, señalaremos que en el texto finalmente aprobado se agregó, a la fracción primera, que el solicitante de la nacionalidad mexicana, además, tenía que haber residido en el país en los últimos seis años anteriores a la solicitud; y, por su parte, el inciso a) de la fracción II se aprobó, con relación a que serían mexicanos por naturalización, en este tenor: "los hijos de padre extranjeros nazcan en el país, si optan por la nacionalidad mexicana en los términos que indica el inciso anterior, sin haber tenido la residencia que se expresa en el mismo".

Continuemos con el artículo 31. En el Proyecto del Primer Jefe se proponía esta redacción:

> Artículo 31. Son obligaciones de todo mexicano:
>
> I. Concurrir a las escuelas públicas o privadas, los menores de diez años, durante el tiempo que marque la Ley de Instrucción Pública en cada Estado, a recibir la educación primaria elemental y militar.
>
> II. Asistir, en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, a recibir instrucción cívica y militar, que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.
>
> III. Alistarse y servir en la guardia nacional, conforme a la Ley Orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior, y
>
> IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El dictamen de la primera comisión proponía modificar la primera fracción, para que la obligación señalada fuera de los padres y tutores respecto a sus hijos y pupilos, junto con el aumentar la edad de diez a quince años. En la mencionada 51ª sesión del viernes 19 de enero, por la noche, se aprobó sin discusión y por unanimidad.

Por lo que se refiere al siguiente artículo, la propuesta de don Venustiano decía:

> Artículo 32. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento del Gobierno, en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército ni en las fuerzas de Policía o seguridad Pública.

Por sugerencia del diputado Cándido Aguilar, en el dictamen de la primera comisión, se agregó un párrafo que señalaba:

> Para pertenecer a la Marina de Guerra y para poder desempeñar cualquier cargo o comisión en ella, se requiere ser mexicano por nacimiento. Esta misma calidad será indispensable para ser capitán, piloto, patrón y primer maquinista en los buques mercantes, debiendo tenerla, además, los que compongan las dos terceras partes de su tripulación.

De igual manera, a petición del diputado Cravioto, en el primer párrafo se agregó la palabra "concesiones" junto con los términos "empleos, cargos o comisiones".

Este precepto, igual que el anterior, fue aprobado por unanimidad en la misma sesión del 19 de enero.

Pasemos a los extranjeros. El texto propuesto por el Primer Jefe del artículo 33 constitucional venía a decir prácticamente lo mismo que la Constitución de 1857:

> Artículo 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga la sección l, título primero de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.
>
> Las determinaciones que el Ejecutivo dictare en uso de esta facultad, no tendrán recurso alguno.
>
> Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país. Tampoco podrán adquirir en él bienes raíces, si no manifiestan antes, ante la Secretaría de Relaciones, que renuncian su calidad de extranjeros y de la protección de sus Gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la nación.

En el dictamen suscrito por algunos miembros de la primera comisión (no de todos, ya que dos de ellos —Múgica y Román— presentaron un voto particular, como veremos más adelante) suscrito el 18 de enero y presentado ese mismo día por la tarde, en la 48ª sesión; se propusieron dos modificaciones: quitar el segundo párrafo y añadir, en la cláusula Calvo, aparte de los bienes raíces, la de hacer denuncios o adquirir concesiones para explotar productos del subsuelo.

Respecto a lo primero, fue muy claro el dictamen cuando señaló: "La Comisión no considera arreglada a la justicia la facultad tan amplia que se

concede exclusivamente al Ejecutivo de la Unión para expulsar al extranjero que juzgue pernicioso, inmediatamente, sin figura de juicio y sin recurso alguno". Y más adelante: "dejando siquiera el juicio de amparo al extranjero amenazado de la expulsión".

Como decíamos antes, ese mismo día, los diputados Francisco J. Múgica y Alberto Román presentaron un voto particular, en el que proponían una larga lista de personas extranjeras que ellos consideraban que tenían que ser expulsadas del país (así como la famosa "Ley del Caso", del 23 junio de 1833), además de aquellos que el Ejecutivo Federal juzgara inconveniente para su permanencia en el país; puntualizando que contra tal resolución procedería el juicio de amparo. No nos detendremos más en esta propuesta, ya que el pleno, en la sesión permanente del 29 al 31 de enero, se negó a discutirlo siquiera.

El dictamen de marras se comenzó a discutir en la 59ª sesión del miércoles 24 de enero por la tarde, en la que el diputado David Pastrana Jaimes impulsó, con mucha razón, una moción suspensiva, ya que la segunda parte del artículo propuesto estaba en íntima relación con el artículo 27 constitucional, como vimos en el capítulo precedente; por lo tanto, había que resolver previamente este último precepto, lo que sucedió en la mencionada sesión permanente del 29 al 31 de enero; y así fue como el pleno acordó favorablemente la propuesta de Pastrana. Finalmente, después de lo aprobado en el artículo 27 constitucional, el segundo párrafo del 33, se redujo a disponer: "Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país", y así, el 30 de enero, a las 3:30 a.m. se aprobó el citado numeral y, como apuntamos antes, se desechó el voto particular de Múgica y Román sin ser siquiera discutido.

Una última reflexión tocante a este precepto: de la lectura del dictamen de la primera comisión de Constitución, pensamos que se debió haber interpretado que cuando el Ejecutivo Federal ejerciera la facultad de expulsar extranjeros procedía el juicio de amparo, hasta la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, la inteligencia que se dio a este artículo fue que era improcedente tal remedio procesal, ya que si bien el presidente de la República tenía que cumplir lo mandado en el artículo 16 de nuestra ley suprema, en este caso no le obligaba el numeral 14 del mismo ordenamiento, interpretación que nosotros no compartimos.

B) Ciudadanía. En la 57ª sesión del Congreso Constituyente, celebrada el martes 23 de enero por la tarde, se dio lectura al dictamen de la primera comisión de Constitución de los artículos 34 a 38, referidos al tema de la ciudadanía, en que se proponía esta redacción:

Artículo 34. - Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido diez y ocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo son, y

II. Tener un modo honesto de vivir.

Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que la ley establezca;

III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país;

IV. Tomar las armas en el Ejército o guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes;

II. Alistarse en la guardia nacional;

III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda,

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y

V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Artículo 37.- La calidad de ciudadano mexicano se pierde:

I. Por naturalización en país extranjero, y

II. Por servir oficialmente al Gobierno de otro país, o admitir de él condecoraciones, títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso federal, exceptuando los títulos literarios, científicos y humanitarios, que pueden aceptarse libremente.

Artículo 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esa suspensión durará un año y se impondrá, además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

lII. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y

> VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.
> La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

Tanto el proyecto del Primer Jefe encargado del Poder Ejecutivo como el dictamen en cuestión, podemos decir, seguían prácticamente al pie de la letra lo prescrito en los mismos numerales de la Constitución Federal de 1857; quizá lo único destacable de dicho dictamen está en la forma en que fundamenta la negativa a las mujeres del voto electoral. En efecto, se recibieron dos iniciativas a favor del sufragio femenino, una de la señorita Hermila Galindo (no deja de llamar la atención que una particular presente iniciativas) y otra del diputado oaxaqueño, general Salvador González Torres, junto con otra en contra de la señorita Inés Malváez; y sin embargo, la primera comisión argumentó:

> El hecho de que algunas mujeres excepcionales tengan las condiciones necesarias para ejercer satisfactoriamente los derechos políticos, no funda la conclusión de que éstos deben concederse a las mujeres como clase. La dificultad de hacer la selección autoriza la negativa.
> La diferencia de los sexos determina la diferencia en la aplicación de las actividades; en el estado en que se encuentra nuestra sociedad, la actividad de la mujer no ha salido del círculo del hogar doméstico, ni sus intereses se han desvinculado de los de los miembros masculinos de la familia; no ha llegado entre nosotros a romperse la unidad de la familia, como llega a suceder con el avance de la civilización; las mujeres no sienten, pues, la necesidad de participar en los asuntos públicos, como lo demuestra la falta en todo movimiento colectivo en ese sentido.

No fue hasta el 26 de enero, durante 63ª sesión ordinaria, cuando se discutió tal dictamen. Curiosamente, el general Esteban Baca Calderón propuso limitar el derecho de voto a los que supieran leer y escribir, lo cual llama la atención viniendo de un revolucionario liberal, siendo ese un postulado típicamente conservador, el cual había sido superado en el Constituyente de 1856-1857. El diputado michoacano José Álvarez tomó la palabra para indicar:

> Hay individuos que reciben la consigna de desobedecer nuestras leyes; que tienen la obligación de ir a contraprotestar en la iglesia después de haber protestado cumplir y hacer cumplir nuestras leyes. Esos no son ciudadanos mexicanos; serán ciudadanos romanos, pero no son mexicanos. Una restricción es necesaria: aquel que obedezca contra nuestras leyes terminantes mandatos de un príncipe extranjero, aun a pretexto de dogma religioso, debe perder el derecho de ser mexicano.

La presidencia resolvió que se votaran los artículos 34 a 38 tal y como habían sido dictaminados, y en lo tocante a la propuesta de Álvarez, como era una adición, no había inconveniente en que ésta se votara con posterioridad. Así fue como se aprobaron tales artículos. Respecto a la adición de una fracción III al artículo 37, el mismo día 26 de enero se presentó la iniciativa suscrita por Álvarez y nueve diputados más, en que se añadía como causa de pérdida de la ciudadanía: "Por comprometerse en cualquier forma ante ministros de algún culto o ante cualquier otra persona, a no observar la presente Constitución o las leyes que de ella emanen", como en efecto se aprobó el día 31 de enero. En reforma constitucional del 18 de enero de 1934 se reestructuró completamente este artículo, y en la nueva redacción ya no se contenía esta folklórica disposición.

## II. Territorio

Tanto en el Proyecto del Primer Jefe como en el texto finalmente aprobado y promulgado, el territorio nacional de nuestro país quedó regulado en los artículos 42 a 48.

El artículo 42 del Proyecto decía lo mismo que la Constitución del 1857, y el dictamen de la segunda comisión, fechado el 25 de diciembre de 1916, y leído al día siguiente, de forma escueta pedía su aprobación, como de hecho fue aprobado por el pleno en esa misma oportunidad y por unanimidad; sin embargo, el diputado Julián Adame había propuesto que además se mencionaran en este precepto a las islas de Guadalupe, Revillagigedo y de La Pasión, y aunque ya había sido aprobado el artículo en cuestión el día anterior, en la sesión del 27 de diciembre, la misma segunda comisión hizo suya dicha propuesta, advirtiendo que la isla de La Pasión estaba en litigio con Francia, diferendo que perdió México y pasó a dominio galo con el nombre de Clipperton; no obstante ello, la comisión estimó oportuna su inclusión, ya que ese territorio pertenecía a la República mexicana. En la sesión del 2 de enero se presentó a discusión. El diputado Adame tomó la palabra para fundar su petición, y se consideró suficientemente discutido; por ello, en la sesión del día siguiente se aprobó por unanimidad tal añadido.

Por lo que se refiere al artículo 43, el 26 de diciembre se presentó el dictamen de la segunda comisión, mismo que fue retirado el 4 de enero y se volvió a presentar el día 26 del mismo mes. Finalmente, la segunda comisión hizo suya la sugerencia de Carranza, dictamen que fue aprobado en la misma 63ª sesión ordinaria del viernes 26 de enero, en este tenor:

> Artículo 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila. Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.

Como se habrá observado, es un precepto muy importante, pues en él se enumeran las entidades integrantes de la Federación mexicana: 28 estados, dos territorios y un Distrito Federal, en donde encontramos una novedad: la creación del estado de Nayarit; si a ello agregamos que la Baja California más adelante se dividió en dos, pues de ahí surgió, primero el territorio que luego se convirtió en estado de Baja California Sur, igual que la fracción norte posteriormente se convirtió en estado —Baja California— y que el territorio de Quintana Roo se convirtió en estado, tenemos la situación actual: 31 estados y un Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

Aquí tenemos que hacer una referencia al artículo 47 constitucional, que con muy mala técnica jurídica menciona que el territorio de Nayarit se convierte en estado. En su Proyecto, el señor Carranza así lo propuso; en su dictamen, la segunda comisión así lo reitero el 27 de diciembre, lo cual sin discusión y por unanimidad fue aprobado. Un particular, llamado Tobías Soler, propuso que se le cambiara el nombre a Nayarit por el de Carranza, cuestión que ni siquiera se tomó en cuenta.

El 29 de diciembre se presentaron los dictámenes de la segunda comisión acerca de los artículos 44, 45 y 48, referentes a los límites de las entidades federativas. El 4 de enero, en la 29ª sesión, la citada segunda comisión solicitó retirar los dictámenes de los numerales 44 y 45 (igual que el 43) "en vista de que se le han facilitado nuevos datos de importancia para el estudio de dichos artículos". Por su parte, dos días antes se había iniciado la discusión del artículo 48, que en el Proyecto de Carranza decía: "Las islas adyacentes de ambos mares que pertenezcan al territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la federación", precepto que no tenía equivalente en la carta magna de 1857. En el dictamen de la segunda comisión se quitaba la palabra "adyacentes", para comprender a las tres antes mencionadas (Guadalupe, Revillagigedo y La Pasión).

El diputado colimense Francisco Ramírez Villarreal, en la misma 27ª sesión, se opuso al dictamen, alegando lesionar gravemente los intereses de su estado, ya que según él las islas Revillagigedo le pertenecían a Colima desde el 25 de julio de 1861, dando las razones de ello, por lo cual propuso que se añadieran las palabras "salvo aquellas sobre las que tenga derechos

legítimos algún Estado"; Palavicini agregó el caso de Campeche respecto a la isla del Carmen; Monzón, al de Sonora con la isla Tiburón; Martí dijo que había muchas más, como la de [San Juan] de Ulúa, en Veracruz, por lo que pidió una moción suspensiva con el propósito de que se volviera a estudiar el asunto, para que, finalmente, don Hilario Medina solicitó, en nombre de la segunda comisión, que se autorizara retirar el dictamen, como en efecto se acordó en la misma reunión.

En la antes citada 63ª sesión, del viernes 26 de enero por la tarde, en el mismo dictamen de la segunda comisión, que retomaba la propuesta de Carranza respecto al artículo 43, se asumía el tema de la conformación de los artículos 44, 45 y 48. Veamos la cuestión.

El artículo 44 del Proyecto carrancista decía:

> El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo.

Y el 45:

> Los Estados y Territorios de la Federación conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos, hecha excepción del Estado de México, del que se segregan los distritos que se aumentan al Distrito Federal.

Además, se dio cuenta de otras peticiones: la transformación del territorio de Baja California en estado, erección como entidad federativa (no dice si como estado o territorio) del istmo de Tehuantepec, la erección del estado de Zempoala, desagregado del de Puebla, etcétera; pero la segunda comisión propuso:

> Artículo 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.
>
> Artículo 45. Los Estados y territorios de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

> Artículo 48. Las islas de ambos mares que pertenezcan al territorio nacional dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.

Después de una discusión absurda, sin pies ni cabeza, a las que eran tan aficionados algunos constituyentes, se votaron esas propuestas y se aprobaron por unanimidad, salvo el artículo 43, que se aprobó el 26 de enero, siguiendo la propuesta de Carranza, como ya dijimos antes.

Por último, mencionaremos el artículo 46, cuyo dictamen de la segunda comisión se presentó el 27 de diciembre y fue aprobado el 29 sin discusión y por unanimidad. Dicho precepto, que no tiene antecedente en la Constitución de 1857, señalaba: "Los estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, las arreglarán o solucionarán en los términos que establece esta Constitución".

## III. Gobierno federal

### 1. *Principios generales*

Podemos decir que desde 1824 los principios fundamentales del Estado mexicano son: soberanía popular, republicanismo, representatividad, democracia, federalismo, legalidad y división de poderes, los cuales continúan siendo proclamados en nuestra carta fundamental de 1917 a través de los artículos 39, 40, 41 y 49, mismos que fueron adoptados tal cual del Proyecto de don Venustiano Carranza, que a su vez corresponden de manera casi idéntica a los artículos 39, 40, 41 y 50 de la Constitución de 1857.

Uno de los principios que adoptó el texto constitucional de 1917, siguiendo la legislación preconstitucional de Carranza, fue la elección directa de presidente y legisladores, superando la nefasta elección indirecta que nos heredó la Constitución de Cádiz de 1812.

Correspondió a la segunda comisión de Constitución el dictaminar los artículos antes mencionados. Los tres primeros se presentaron el 25 de diciembre, y el cuarto, el 16 de enero. El 39 y el 40 fueron aprobados al día siguiente sin discusión y por unanimidad, mientras que el 41, en la misma sesión del 26 de diciembre, fue retirado, ya que el mismo no había sido impreso; pero la verdad era que el diputado David Pastrana Jaimes estaba interesado en que se incluyera una "iniciativa" de la Comisión Nacional Agraria sobre el particular; por ello mismo, en la sesión del 29 del mismo mes en que se había dispuesto discutir y en su caso aprobar el dictamen del artículo 41, como tampoco se debatió lo propuesto por la citada Comisión

Nacional, logró Pastrana que de nuevo se postergara dicha discusión, lo que finalmente se alcanzó en la 31ª sesión ordinaria del viernes 5 de enero por la tarde.

Y ¿qué decía la "iniciativa" de la Comisión Nacional Agraria que había hecho suya Pastrana (y, por lo tanto, ahora sí era iniciativa)? Pues simple y sencillamente agregaba al artículo 41 las siguientes palabras: "y por medio de los municipios libres e independientes de que dichos Estados deberán componerse, en los términos que establezcan las citadas Constituciones particulares de los Estados". Hizo uso de la palabra el diputado Hilario Medina (a quien Pastrana llamara "tinterillo" la víspera), para impugnar lo solicitado, a través de una larga perorata (como era su costumbre); le respondió Pastrana, replicó Medina, y finalmente se votó habiendo sido aprobado el dictamen por 160 votos contra uno, del diputado Pastrana Jaimes, por supuesto.

El dictamen del artículo 49 se presentó en la 45ª sesión del 16 de enero, se incluyó para su discusión en la sesión del día siguiente, en que se aprobó y se retocó a propuesta de la comisión de corrección de estilo el día 25.

### 2. *El Poder Legislativo Federal*

El capítulo II del título tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente al Poder Legislativo federal, se inicia con el artículo 50, que establece: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores"; el texto fue tomado tal cual del mismo numeral del Proyecto del Primer Jefe (recordemos que en el mismo se hablaba de "secciones", que a su vez se dividían en "párrafos", mientras que en texto aprobado correspondían a "capítulos" y "secciones", respectivamente). Esta formulación no corresponde con el artículo 51 de la Constitución de 1857, ya que hasta la reforma constitucional de 1874, el Congreso federal era unicameral. El respectivo dictamen de la segunda comisión se presentó en la 23ª sesión ordinaria del martes 26 de diciembre por la tarde; se sometió a debate y se aprobó por unanimidad y sin discusión en la 26ª sesión del 29 de diciembre.

A continuación viene la sección primera del mencionado capítulo II, referente a "la elección e instalación del Congreso" integrada por los artículos 51 a 70, relativa a la integración del mencionado Poder federal y cuestiones generales del mismo. El texto finalmente aprobado recoge de manera prácticamente similar lo postulado en el Proyecto de Carranza, que a su vez continúa toda una tradición constitucional mexicana iniciada en

1824. Reproduciremos a continuación la redacción finalmente aprobada, poniendo entre paréntesis las palabras originales del texto carrancista y con negritas aquellas que el Constituyente agregó al mismo:

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años(,) por los ciudadanos mexicanos.

Artículo 52. Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta (cien) mil habitantes o por una fracción que pase de veinte (treinta) mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuere menor que la que se fija en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario.

Artículo 53. Por cada diputado propietario se elegirá (nombrará) un suplente.

Artículo 54. La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral.

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano **por nacimiento** en el ejercicio de los derechos (políticos, y saber leer y escribir);

II. Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargo público de elección popular;

IV. No estar en servicio activo en el Ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos (sesenta) noventa días antes de ella;

V. No ser secretario o subsecretario de Estado(,) ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones noventa (sesenta) días antes (del día) de la elección. Los gobernadores de los Estados, sus secretarios, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos (sesenta) noventa días antes (del día) de la elección; y

VI. No ser ministro de algún culto religioso.

Artículo 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa.

La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría (absoluta del total) de los votos (que debieron emitirse) emitidos (, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiere obtenido dicha mayoría, elegirá entre los dos que tuvieren más votos).

Artículo 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Artículo 58. **Cada senador durará en su encargo cuatro años.** La Cámara de Senadores se renovará por (la) mitad cada dos años.

Artículo 59. Para se senador se requieren los mismos requisitos (las mismas calidades) que para ser diputado, excepto el (la) de la edad, que será la de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

Artículo 60. Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas.

Su resolución será definitiva e inatacable.

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las (sus) opiniones que manifiesten (manifestadas) en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales (el cual) se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva**,** (;) pero entonces cesarán en sus funciones representativas**,** mientras dura la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes cuando **estuviesen** (estuvieren) en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley, y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que, si no lo hiciesen (hicieren), se entenderá por ese sólo hecho que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen (hicieren), se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con (de) la cual se dará (dé) conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, Ilamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese (hubiere) quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entretanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Artículo 64. Los diputados y senadores que no concurran a una sesión**,** sin causa justificada o sin permiso (del presidente) de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día que faltaren.

Artículo 65. El Congreso se reunirá el día lo. de septiembre de cada año para celebrar **las** sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

l. Revisar la cuenta publica del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados**,** dentro de los diez primeros días de la apertura de se-

siones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios, por acuerdo escrito del presidente de la República;

II. Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlos; y

Ill. Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten (presentaren), y resolver los demás asuntos que **le correspondan, conforme a esta Constitución.** (estuvieren pendientes.)

Artículo 66. El período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el presidente de la República.

Artículo 67. El Congreso tendrá sesiones extraordinarias cada vez que el presidente de la República lo convoque para ese objeto; pero en tal caso, no podrá ocuparse más que del asunto o asuntos que el mismo presidente sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva. El Ejecutivo puede convocar a una sola Cámara a sesiones extraordinarias, cuando se trate de un asunto exclusivo de ella.

Artículo 68. **Las dos (**Ambas) Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la translación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la translación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia eligiendo uno de los (dos) extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.

Artículo 69. A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito**;** (,) en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del país**;** (,) y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocación (convocatoria)**;** y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes **o** (y) decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: (Texto de la ley o decreto)".

Como se habrá podido observar, varió el número de habitantes para integrar un distrito electoral federal de cien mil y treinta mil, respectivamente, por sesenta mil y veinte mil, en el artículo 52, lo que tuvo su origen en un voto particular de Heriberto Jara e Hilario Medina, miembros disidentes de la segunda comisión, fechado el 25 de diciembre, retomando lo dispuesto en la reforma constitucional de 1901. La propuesta fue asumida por el pleno, en la misma sesión del 29 de diciembre. Por otro lado, en el Proyecto de Carranza, en el artículo 56, se pedía que para ser electo senador había que ganar la mayoría absoluta; sin embargo, en la sesión del 9 de enero, el pleno determinó que fuera quien obtuviera simplemente la mayoría.

La sección II del capítulo II del título III, integrado por los artículos 71 y 72, se denominó "De la iniciativa y formación de las leyes", correspondiendo, evidentemente, al procedimiento de formación de leyes; aunque, de acuerdo con el artículo 70, se debió llamar "De la iniciativa y formación de las leyes y decretos del Congreso de la Unión".

El artículo 71 que disponía quiénes tienen el derecho de iniciativa de leyes y decretos, así como la excepción de que las iniciativas de los legisladores federales deberían sujetarse a los trámites que designara el Reglamento de Debates, fue dictaminado el 4 de enero por la segunda comisión sin ningún cambio y aprobado por unanimidad y sin discusión por el pleno del Constituyente en la 32ª sesión del sábado 6 de enero por la mañana.

En el Proyecto del Primer Jefe, el artículo 72 decía:

> Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.
>
> a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra (Cámara). Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
>
> b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que **el Congreso** esté (estuviere) reunido.
>
> c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo **será** (deberá ser) devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuere confirmado por las dos terceras partes del numero total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuere sancionado por la misma mayoría, el proyecto **será** (es) ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

d) Si algún proyecto de ley o decreto fuere desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le **hubiese** (hubiere) hecho. Si examinado de nuevo fuere aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción (a); pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

e) Si un proyecto de ley o decreto **fuese** (fuere sólo) desechado en parte o modificado o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder(se) alterar**se** en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora **fuesen** (fueren) aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción (a). (Pero) si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren **reprobadas** (desechadas) por **la** mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverá a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de los votos presentes se desechare en esta segunda revisión, dichas adiciones y reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción (a); (mas) si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones **o** (y) reformas, todo el proyecto no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f). En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

h) La formación de las leyes **o** (y los) decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

i) **Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten** (Cuando se presentare en una Cámara una iniciativa de ley o decreto, preferentemente se discutirá primero en ésta), a menos que **transcurra** (hubiese transcurrido) un mes desde que se **pasen** (pasó) a la Comisión Dictaminadora sin que ésta rinda (haya

presentado) dictamen, pues en tal caso, el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria que expida la Comisión Permanente, en el caso del artículo 84.

Dicho texto, con las pequeñas variaciones que hemos señalado con negritas, si fueron añadidas, o entre paréntesis, si fueron quitadas, fue aprobado en la 41ª sesión del domingo 14 de enero por la tarde, por 149 votos contra uno.

La sección III del capítulo II del título tercero, denominado "De las facultades del Congreso", integrado por los artículos 73[1236] a 77, es muy importante, a la vez que muy complejo, pues reglamenta las potestades del Poder Legislativo federal, así como las exclusivas y las comunes de cada una de las cámaras; porción de nuestra carta magna que se ha ido y se sigue formando a lo largo de toda nuestra historia constitucional, se ha nutrido de influencia extranjera y se ha forjado en el día a día de nuestra evolución política.

El texto propuesto en el Proyecto del Primer Jefe decía:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados o Territorios de la Unión Federal;

II. Para erigir los Territorios en Estados, cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política;

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1º. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2º. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3º. Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo Territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4º. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días. contados desde la fecha en que le sea pedido.

[1236] Este precepto es el que ha sido más veces reformado en los cien años de vigencia de la carta magna de 1917 (en 2017 llevaba 78 reformas).

5º. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6º. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, con vista de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo Territorio se trate.

7º. Si las legislaturas de los Estados de cuyo Territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por los dos tercios de las legislaturas de los demás Estados.

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcaciones de sus respectivos Territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso;

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la federación;

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1a. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en municipalidades, cada una de las que tendrá la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2a. Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley.

3a. El Gobierno del Distrito Federal y el de cada uno de los Territorios, estará a cargo de un gobernador, que dependerá directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República, y el de cada Territorio, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio y los comisionados a cuyo cargo esté la administración de la ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.

4a. Los magistrados y los jueces de 1ª instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión en los mismos términos que los magistrados de la Suprema Corte y tendrán, los primeros, el mismo fuero que éstos.

Las faltas temporales y absolutas de los magistrados se sustituirán por nombramientos del Congreso de la Unión y, en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La Ley Orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los jueces y la autoridad ante las que se les exigirán las responsabilidades en que incurran.

5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios, estará a cargo de un procurador general que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, el que lo nombrará y removerá libremente.

VII. Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto;

VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional;

IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo;

Xl. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación; señalar, aumentar y disminuir sus dotaciones;

XII. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

XIII. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra. y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

XlV. Para levantar y sostener el Ejército y la Armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio;

XV. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescripta por dichos reglamentos;

XVI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República;

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para definir, determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas;

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe de tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;

XX. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano;

XXI. Para definir los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

XXIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes;

XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor;

XXV. Para constituirse en Colegio Electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios;

XXVI. Para aceptar las renuncias de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de los magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios, y nombrar los substitutos de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas;

XXVII. Para establecer escuelas profesionales, de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entretanto dichos establecimientos pueden sostenerse por la iniciativa de los particulares.

Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República;

XXVIII. Para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe substituir al presidente de la República en caso de falta absoluta de éste, así como para designar un presidente interino cuando la falta del presidente constitucional fuere temporal, o no se presentare a hacerse cargo de su puesto, o la elección no estuviere hecha el 1º de diciembre, en que debe tomar posesión de dicho cargo;

XXIX. Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República;

XXX. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas;

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades, antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las facultades que la ley le señale respecto a la elección de presidente de la República;

II. Vigilar, por medio de una Comisión Inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;

III. Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma;

IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrir aquél;

V. Tomar conocimiento de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores, y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común;

VI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que estuviere establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omitiere fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras;

II. Ratificar los nombramientos que el presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército y Armada Nacional, en los términos que la ley disponga;

III. Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República;

IV. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones, conforme a las leyes constitucionales del mismo. El nombramiento de gobernador se hará por el Ejecutivo federal, con aprobación del Senado, y en sus recesos, con la de la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere;

VI. Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución;

VII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;

II. Comunicarse entre sí y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno;

III. Nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el Reglamento interior de la misma;

IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

En la 35ª sesión del lunes 8 de enero se dio lectura a la primera parte del dictamen de la segunda comisión, relativa a las cinco primeras fracciones del artículo 73 "que no contienen ninguna novedad y que ha estado, sin

objeción, en la práctica constitucional del País"; en la 38ª sesión del 11 de enero se leyó completo el dictamen de los artículos 73 a 77; en la 42 sesión del 14 de enero se empezó a discutir el artículo 73, habiéndose aprobado, después de un largo debate, en ocasiones bastante necio, las fracciones I a V y de la VI, el inciso 1o y la primera parte del inciso 2o, habiéndose desechado la segunda, que decía: "hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley". A este respecto, el 13 de enero, el diputado Heriberto Jara había presentado un voto particular, en que se oponía a la excepción propuesta para la municipalidad de México, en el Distrito Federal, que como señalamos fue adoptada.

En la reunión del día siguiente se continuó con el debate, principiando con el inciso 3o de la mencionada fracción VI, en la que lógicamente se suprimió la referencia a los comisionados que fueron suprimidos de la fracción anterior. A continuación se presentó una discusión muy intensa respecto a los incisos 4o, que trataba lo relativo al Poder Judicial, y 5o, relativo al ministerio público, ambos del Distrito y territorios federales, que por su vinculación con los federales se tenían que debatir juntos; por ello se decidió postergar la misma.

Inmediatamente, se adelantó con el análisis de las fracciones VII, VIII y IX, sin que hayan sido cuestionadas; no sucedió lo mismo con la X, que hablaba de la facultad para legislar sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo.[1237] En efecto, el diputado veracruzano Eliseo L. Céspedes señaló, con buen tino, que como se estaba reflexionando sobre la legislación obrera, había que esperar lo que se resolviera al respecto, antes de incluir esta atribución al Legislativo federal, y planteó una moción suspensiva de dicha fracción, como lo fue acordada por el pleno.

Prosiguió la discusión del precepto en estudio, no habiéndose impugnado las fracciones XI, XII, XIII y XIV. Respecto a la XV, relativa a la guardia nacional, el diputado Albero M. González propuso una mayor regulación constitucional a la misma. Siguió la fracción XVI, que trataba sobre legislación relativa a la ciudadanía, la naturalización, la colonización, la emigración e inmigración y la salubridad general de la República, en donde el diputado doctor José María Rodríguez (quien fue el fundador y primer jefe del Departamento de Salubridad Pública) preguntó si se había incorporado el contenido de una iniciativa sobre el particular que había presentado directamente ante la segunda comisión. El presidente de la misma, Machorro

[1237] Recordemos el Decreto de Venustiano Carranza del 29 de enero de 1915, en que añadía a la fracción X del artículo 72 constitucional, la facultad del Congreso federal de legislar en materia de trabajo

y Narváez, respondió que sí (quién sabe a qué se refería don Paulino, pues el texto propuesto en el dictamen señalaba lo mismo que el Proyecto de Carranza).

Siguió la referencia a las casas de moneda y al sistema de pesas y medidas; el diputado Rafael Silva Herrera llamó la atención acerca de la propuesta del diputado Rafael Nieto, quien se encontraba con licencia desempeñando el papel de secretario de Hacienda, en el sentido de que se diera facultad al Congreso federal para legislar sobre el Banco Único de Emisión; Machorro y Narváez respondió que ya estaba comprendido en el artículo 28 y en la fracción X del propio artículo, que había sido retirado, por lo que no consideraba necesario incorporarlo en la fracción XVIII. Se consideró suficientemente discutida dicha fracción y se pasó a la XX (la XIX, que hablaba de los terrenos baldíos, fue retirada por la propia comisión) que junto con la XXI, la XXII, la XXIII y la XXIV prácticamente no fueron discutidas. Las fracciones XXV y XXVI, referentes a la aceptación de renuncias de los miembros del Pode Judicial, al igual que la X, se consideró reservada para mejor proveer. La XXVII también pasó sin discusión; la XXVIII, relativa a la sustitución del presidente de la República, hubo una propuesta de Truchuelo para discutirse con posterioridad, misma que fue rechazada, y se pasó a discutir, sin que nadie hiciera uso de la palabra. La fracción XXIX hablaba de la atribución de aceptar la renuncia del presidente de la República, pero como había una iniciativa de varios diputados en el sentido de considerar irrenunciable tal cargo, se aplazó su discusión. Por último, las fracciones XXX y XXXI, relativas a la revisión de la cuenta pública y a las facultades implícitas del Congreso, salvo una tontería de Múgica a esta última, pasaron sin discusión.

Para concluir la 43ª sesión se procedió a votar las fracciones VII a IX, XI a XVI, XVIII a XXIV, XXVII, XXVIII,[1238] XXX y XXXI, mismas que fueron aprobadas; si a ello le agregamos las cinco primeras fracciones y los incisos 1º a 3º de la fracción VI, resultará que quedaron pendientes los incisos 4º y 5º de la fracción VI, la X, la XVII (que aunque el *Diario de los Debates* no lo señala expresamente, de la lectura de la tercera parte de la 43ª sesión se colige ello), la XIX, la XXV, la XXVI y la XXIX quedaron pendientes.

[1238] Aquí sucedió una cosa curiosa: como apuntamos, Truchuelo había pedido posponer la discusión de esta fracción, dada su estrecha relación con el artículo 84, moción que fue rechazada, se discutió y según el *Diario de los Debates* de ese mismo día fue aprobada; sin embargo, en la 64ª sesión, del 27 de enero, se presentó una nueva redacción de la fracción XXVIII del artículo 73, en virtud de que se modificó el texto propuesto de artículo 84, según se había acordado en la 61ª sesión del 25 de enero, o sea que el queretano Truchuelo tenía razón.

En la 47ª sesión del miércoles 17 de enero por la noche se leyó el dictamen de la segunda comisión, relativa al Poder Judicial, tanto de la Federación como del Distrito y territorios federales, en donde se abarcaban, lógicamente, las fracciones VI, incisos 4º y 5º, XXV y XXVI del artículo 73, en que se proponía:

> VI.
>
> 4º) Los magistrados y los jueces de 1ª Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión en los mismos términos que los magistrados de la Suprema Corte y tendrán, los primeros, el mismo fuero que éstos.
>
> Las faltas temporales y absolutas de los magistrados, se substituirá, por nombramientos del Congreso de la Unión y, en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La Ley Orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los jueces y la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran.
>
> 5º) El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios, estará a cargo de un procurador general, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, el que lo nombrará y removerá libremente.
>
> XXV. Para constituirse en Colegio Electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios.
>
> XXVI. Para aceptar la renuncia de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios, y nombrar los substitutos de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas.

En la 52ª reunión, de la tarde del sábado 20 de enero, se comenzaron a debatir tales fracciones e incisos junto con los demás relativos al Poder Judicial; se continuó en la 53ª ese mismo día por la noche; se interrumpió por falta de quórum y se concluyó en la 54ª del domingo 21 por la tarde, en donde se añadió un párrafo al inciso 4º de la fracción VI del citado artículo 73, relativa a la inamovilidad de los magistrados y jueces del Distrito y territorios, a partir de 1923, igual que como se había agregado respecto a los integrantes del Poder Judicial de la Federación, como veremos más adelante.

Como apuntamos antes, en la 43ª sesión, del 15 de enero, en que se aprobaron la mayoría de las fracciones del artículo 73, el doctor y general José María Rodríguez preguntó acerca de una iniciativa sobre el Departa-

mento de Salubridad Pública que había presentado directamente ante la segunda comisión. El presidente de la misma, Machorro y Narváez, respondió que sí, aunque como lo señalamos, no había tal, pues en la fracción XVI se presentó como aparecía en el Proyecto del Primer Jefe; por tal motivo, en la 50ª reunión, del 19 de enero, el mismo doctor Rodríguez volvió a presentar su iniciativa, ahora directamente ante el pleno y suscrita por varios diputados, para no ser nuevamente "chamaqueado". Se proponía añadir estas bases relativas a la salubridad general de la República:

> 1ª El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán de observancia obligatoria en el país.
>
> 2ª En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión al país de enfermedades exóticas, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Ejecutivo.
>
> 3ª La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.
>
> 4ª Las medidas que el Departamento de Salubridad haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenan al individuo y degeneran la raza y que sean del resorte del Congreso serán después revisadas por el Congreso de la Unión.

Después de la correspondiente discusión en la misma sesión, el Congreso Constituyente aprobó la iniciativa, y en el texto constitucional publicado se incorporaron algunas breves adecuaciones propuestas posteriormente por la comisión de estilo, quedando agregada así a la fracción XVI del artículo 73.

En la 64ª sesión del sábado 27 de enero por la tarde se presentó la nueva redacción de las fracciones X, XVII y XIX del artículo 73, misma reunión en que se aprobó la fracción XXVIII, relativa a las facultades para nombrar presidente sustituto o provisional, ya que ello dependía de cómo quedara el artículo 84, que hablaba del tema; mientras que la fracción XXIX se presentó hasta la sesión permanente del 29 al 31 de enero, en la cual fueron aceptadas, sin discusión, dichas cuatro fracciones, y, en consecuencia, se aprobó todo este importante artículo constitucional.

En efecto, se consideró que no era conducente dar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia obrera, ya que se pensaba que ello era potestad del Constituyente; en cambio, sí procedía respecto del Banco Único de Emisión, ya que el mismo se establecía en el artículo 28 constitucional. Tocante a la fracción XVII, en lo relativo a la potestad para definir

cuáles aguas eran de jurisdicción federal, se había propuesto que se dejaran a salvo las lagunas y esteros que se encuentren exclusivamente dentro del territorio de un estado y no se alimenten de agua de jurisdicción federal, se prefirió dejar tal definición al Congreso de la Unión. La fracción XIX, que tocaba lo relativo a la facultad para legislar en materia de terrenos baldíos, en principio el dictamen había sido retirado por la propia segunda comisión, para que finalmente se siguiera el criterio del Proyecto de Carranza, de que dicha materia fuera competencia del Legislativo federal. La fracción XXIX correspondía a la atribución de aceptar la renuncia del cargo de presidente.

Como curiosidad histórica, el 15 de enero se leyó una iniciativa de varios diputados, suscrita el 20 de diciembre, para añadir una fracción al artículo 73: "XXXII. Para declarar nulo todo acto, contrato, privilegio o concesión verificado por los Gobiernos posteriores al del presidente don Sebastián Lerdo de Tejada, que sea contrario a los preceptos de la Constitución y en cualquier forma perjudicial a los intereses de la patria". Se turnó para su estudio a la segunda comisión; nunca se dictaminó y menos aprobó.

El 11 de enero, en la 38ª sesión se leyó el dictamen de la segunda comisión, en que, entre otros, se abordan los artículos 74 y 75, referentes a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, junto con el 77, relativo a las facultades comunes a ambas cámaras, apoyándose básicamente el texto propuesto por Venustiano Carranza, excepto la fracción IV del artículo 74, mejorando su redacción, para decir: "Aprobar el presupuesto anual de gastos y discutir primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél". En la 44ª sesión de la noche del 15 de enero se sometió a discusión, sin que nadie hiciera uso de la palabra, y evidentemente se aprobaron por unanimidad en la misma reunión.

El artículo 76 no corrió con la misma suerte de los tres anteriores, y no era para menos. Veamos por qué. Como se recordará, en el texto original de 1857 se establecía el Poder Legislativo Federal en una sola Cámara, cuyas facultades estaban comprendidas en el artículo 72 de esa ley fundamental; posteriormente, por reforma del 13 de noviembre de 1874, se creó el Senado de la República como cámara colegisladora de la de Diputados, y en consecuencia se tuvieron que modificar muchos artículos constitucionales, y de manera radical dicho artículo 72, para que junto con las facultades generales del Congreso de la Unión se establecieran las particulares de cada una de las cámaras y las comunes a ambas.

En el artículo 76 del Proyecto del Primer Jefe se recogía lo dispuesto en el apartado B del artículo 72 de la Constitución hasta entonces vigente, referente a las facultades exclusivas del Senado, omitiéndose la fracción VI de

dicho apartado, referida a la solución de las controversias políticas surgidas entre los poderes de un estado, en virtud de que se consideró que esa atribución debería corresponder a la Suprema Corte; la mayoría de los miembros de la segunda comisión, en su correspondiente dictamen, la volvieron a incluir como fracción VIII, aunque dos de sus integrantes —Machorro y Narváez y Arturo Méndez— en voto particular pidieron seguir el criterio del Proyecto carrancista; finalmente quedó como fracción VI del artículo 76.

Igualmente, la segunda comisión modificó la fracción V del Proyecto de Carranza, para volver a la redacción que se tenía desde la reforma de 1874, excepto en que tanto la redacción de 1874 como la de Carranza hablaban de desaparición de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ahora se apuntaba "cuando hayan desaparecido los poderes".

En la 44ª sesión celebrada la noche del lunes 15 de enero se discutió y se aprobó por unanimidad (sin tomar en cuenta el voto particular de Machorro y Méndez) la redacción propuesta de artículo 76, excepto la fracción VIII, cuyo estudio se dejó para el día siguiente, martes 16 de enero por la tarde, en que también se aprobó, aunque en la redacción final pasó, por lógica, como fracción VI.

Para concluir el capítulo II del título tercero de la ley fundamental de 1917, relativo al Poder Legislativo federal, nos encontramos con la sección IV, que regula la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a través de los artículos 78 y 79 constitucionales. En el Proyecto del Primer Jefe se postulaba:

> Artículo 78. Durante el receso del Congreso habrá una Comisión Permanente, compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.
>
> Artículo 79. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:
>
> l. Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV;
>
> II. Recibir, en su caso, la protesta al presidente de la República, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los magistrados del Distrito Federal y a los de los Territorios, si éstos se encontraren en la ciudad de México;
>
> III. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato período de sesiones sigan tramitándose.

Esta redacción variaba el texto constitucional hasta entonces vigente, sobre todo el artículo 79, que correspondía al 74, el cual no seguía al origi-

nal de 1857, ya que había sido modificado en la reforma del 13 de noviembre de 1874, además de que le cambiaba el nombre a la institución, ya que entonces se le denominaba "Diputación Permanente", diciendo entonces:

> Artículo 74. Las atribuciones de la Diputación Permanente son las siguientes:
>
> I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 72, fracción XX.
>
> II. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, oyéndolo en el primer caso, la convocatoria del Congreso, o de una sola cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.
>
> III. Aprobar en su caso los nombramientos a que se refiere el artículo 35, fracción III.
>
> IV. Recibir el juramento del presidente de la República y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, en los casos prevenidos por esta Constitución.
>
> V. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que la legislatura que sigue tenga desde luego de qué ocuparse.

El dictamen de la segunda comisión sobre dichos preceptos se leyó en la 38ª sesión del 11 de enero por la mañana, suscrito en la misma fecha; se sometieron a discusión en la 44ª sesión de la noche del 15 de enero, habiéndose aprobado sin discusión y por unanimidad el primero en la misma reunión, mientras que en el segundo se inició la discusión y se aprobó, excepto la fracción II, que había sido retirada por la propia dictaminadora por tratarse de una cuestión vinculada con el Poder Judicial y dejarla para cuando se discutiera tal materia.

Siguiendo el criterio constitucional del siglo XIX tanto en el Proyecto de Carranza como en el dictamen de la segunda comisión no se considerara la posibilidad de que la Comisión Permanente tuviera facultades de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión;[1239] sobre el particular, los diputados José Álvarez, Carlos L. Graciadas y Rafael Vega Sánchez propusieron en la misma sesión, añadir una fracción IV, que diría:

> Convocar a sesiones extraordinarias del Congreso en caso de que la autonomía nacional se halle comprometida, o para juzgar de los delitos de carácter grave cometidos por alguno o algunos de los funcionarios de la Federación.

[1239] En el artículo 67, tanto del Proyecto de Carranza como en el texto definitivo, se estableció la facultad del presidente de la República de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso en general o de una sola cámara en particular.

La convocatoria deberá hacerse cuando menos por las dos terceras partes de los miembros que integren la Comisión Permanente.

Después de una tortuosa y más bien inútil discusión, los promoventes cambiaron el texto, y ni así fue aprobado, se rechazó por el pleno. No obstante ello, más adelante, en virtud de la consideración del título IV, referente a las responsabilidades de los funcionarios públicos, en la 63ª reunión del viernes 26 de enero por la tarde, los diputados Jara, Múgica, Recio y Graciadas propusieron de nueva cuenta adicionar una fracción IV al artículo 79 en el tenor siguiente:

> Convocar a sesiones extraordinarias, en el caso de delitos oficiales o del orden común cometidos por secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte, y delitos oficiales federales cometidos por los gobernadores de los estados, siempre que esté ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se tratará ningún negocio del Congreso ni se prolongarán las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar.

La propuesta fue aceptada por el pleno sin discusión en la misma sesión.

En la 54ª sesión del 21 de enero se sometió a la consideración de la asamblea la fracción II del artículo 79, habiéndose aprobado por el pleno tal cual venía postulado por el dictamen.

### 3. *El Poder Ejecutivo Federal*

Como sabemos, el capítulo III del título tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, integrado por los artículos 80 a 93, regula al Poder Ejecutivo de la Federación. El Proyecto del Primer Jefe recogía la mayoría de las características señaladas en el texto de 1857, excepto dos aspectos importantes, producto del movimiento armado de 1910, como lo eran el principio de la no reelección y la supresión de la Vicepresidencia de la República y el correspondiente sistema de suplencia del titular del Ejecutivo.

El martes 16 de enero fue leído el dictamen de la segunda comisión, suscrito ese mismo día, junto con el voto particular de don Paulino Machorro y Narváez, tocante al artículo 90. Quizá lo más notable del parecer de la citada segunda comisión fue la creación de los "departamentos administrativos"; en cuanto al voto particular de Machorro, consistía en que la segunda comisión había estimado oportuno la enumeración de las secretarías de despacho y departamentos administrativos en el texto constitucional, y él

estaba en contra, siguiendo la tradición de 1857 y el Proyecto carrancista, en el sentido de que esa fuera facultad del Congreso a través de una ley; en la 49ª sesión del 18 de enero, el pleno aprobó por unanimidad tal cual la propuesta de don Venustiano.

Dichos artículos fueron sometidos a discusión en la 48ª sesión, del jueves 18 de enero, por la tarde; la mayoría de ellos, concretamente 80, 81, 85,[1240] 86, 87 y 88, 91 y 92 fueron aprobados prácticamente sin discusión. El artículo 83 después de una discusión gerundiana, también fue aprobado.

El artículo 82 se retiró por un problema de interpretación de la fracción V (no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, noventa días antes de la elección) respecto a Venustiano Carranza, por lo cual se volvió a presentar el 25 de noviembre, que veremos con detalle más adelante, añadiendo un segundo párrafo al artículo primero transitorio, haciendo una excepción respecto a las elecciones que se celebrarían inmediatamente después de promulgada la Constitución; por último, se presentó a discusión el 27 de enero y finalmente fue votada en la sesión maratónica del 29 al 31 de enero. Por su parte, el diputado Flavio A. Bórquez propuso una fracción VII al mismo precepto, en este tenor "No haber figurado, directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo", iniciativa que ni siquiera fue tomada en cuenta, para beneficio de algunos personajes que posteriormente ocuparon la "primera magistratura de la Nación".

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 nunca se resolvió en forma definitiva la cuestión de la suplencia del presidente de la República en caso de su ausencia absoluta, desde el modelo que tal función recaería en el presidente de la Suprema Corte, hasta el establecimiento de la vicepresidencia, pasando por una variopinta legislación al respecto.[1241]

El Proyecto de Carranza era muy refractario al sistema hasta entonces vigente (recordemos que en la legislación preconstitucional, don Venustiano suprimió la vicepresidencia de la República), por las experiencias históricas habidas; por ello propuso, en el artículo 84, que cuando se diera tal eventualidad, el Poder Legislativo federal (se entiende en sesión de Congreso General, con la asistencia de por lo menos dos terceras partes de sus integrantes) nombraría por mayoría absoluta a quien lo tuviera que sustituir para concluir su periodo. En caso de que no estuviera en sesiones el Congreso de

[1240] El artículo 85 habla que si el presidente electo no se presentaba, o la elección no estuviera hecha, el primero de diciembre, el Congreso o la Permanente nombrará un presidente provisional y convocará a elecciones, que fue lo que sucedió cuando Álvaro Obregón fue muerto y se nombró a Emilio Portes Gil.

[1241] *Cfr.* este mismo libro: Capítulo décimo noveno "La estructura constitucional del Estado".

la Unión, la Comisión Permanente nombraría un interino (el dictamen lo denominó provisional) y se convocaría al mencionado Congreso para que eligiera al interino. En la citada 48ª reunión, el diputado veracruzano Eliseo L. Céspedes (parece que era hombre sensato, como lo vimos con anterioridad) destacó que tal designación podría llenar un gran espacio de tiempo, casi el cuatrienio, y que ello no era conveniente; Celestino Pérez y Alfonso Cabrera se sumaron a ello; Hilario Medina, después de una larga perorata, a las cuales era tan afecto, se opuso a ello; finalmente no se pudo votar en esa sesión y se dejó para la 49ª sesión de ese mismo día por la noche. Ahí fue desechado el dictamen por 83 votos contra 59. En la 61ª sesión, del 25 de enero, se presentó una nueva propuesta, consistente en que si la ausencia se presentaba en los dos primeros años del periodo, el Congreso General nombraría presidente (no le pusieron adjetivo calificativo, aunque deducimos que era "sustituto") y convocaría a elecciones; en caso de que no estuviera reunido, la Comisión Permanente nombraría al presidente provisional, quien convocaría a sesiones extraordinarias para que llamara a elecciones y nombrara sustituto; si la ausencia ocurriera en los dos años finales del periodo, el Congreso nombraría presidente sustituto para concluir el lapso que faltara (fue lo que ocurrió con Abelardo L. Rodríguez cuando renunció Pascual Ortiz Rubio); igualmente, si no hubiera sesiones, la Comisión Permanente nombraría un provisional y convocaría a sesiones extraordinarias para que el Congreso designara presidente sustituto. Lógicamente, también se propuso cambiar la fracción XXVIII del artículo 73, estableciéndose que el Congreso tendría facultad para elegir presidente sustituto y al provisional. Se sometió a votación, no hubo discusión y se aprobaron por unanimidad, en la 64ª sesión del 27 de enero.

El artículo 89 establecía y establece las facultades y obligaciones del presidente de la República. En el Proyecto del Primer Jefe se proponían:

> I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
>
> II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes;
>
> III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda;

V. Nombrar los demás oficiales del Ejército y Armada Nacional, con arreglo a las leyes;

VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso;

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso federal;

Xl. Convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias cada vez que lo estimare conveniente;

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación;

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal y Territorios;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado y con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el presidente de la República podrá hacer, provisionalmente, los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida;

XVII. y las demás que le confiera expresamente esta Constitución.

El dictamen de la segunda comisión prácticamente hacía suya la propuesta carrancista, excepto en la fracción II, pues, como vimos con anterioridad, se había introducido la figura del departamento administrativo en el artículo 90, lo que no pasó. Se comenzó a discutir en la 48ª sesión del 18 de enero por la tarde, y solamente transitó la fracción I, ya que la II, aunque se terminó de discutir, la declaración correspondiente no se hizo sino hasta la 49ª sesión de ese mismo día por la noche; en esa misma reunión pasaron el resto de fracciones sin discusión, y ahí mismo fue aprobado todo el artículo 89 por unanimidad. Lo único digno de destacarse fue que en la 48ª

sesión hubo un interesante debate, ya que algunos diputados propusieron que nuestro país adoptara la forma de gobierno parlamentario, sin que evidentemente progresara tal sugerencia.

El artículo 93, que trata lo relativo a los informes que rinden los secretarios del despacho al Congreso y la facultad de éste de citarlos, fue presentado días antes, concretamente el 11 de enero, precisamente porque se consideró su relación con el Legislativo, y se aprobó sin discusión y por unanimidad en la 44ª del día 15 del mismo mes. Con ello terminamos el capítulo referente al Poder Ejecutivo Federal.

## 4. *Poder Judicial de la Federación*

El capítulo IV del título tercero de nuestra ley fundamental trata de la organización del Poder Judicial de la Federación, sus competencias y el juicio de amparo, correspondiendo a los artículos 94 al 107. En la 47ª sesión llevada a cabo el miércoles 17 de enero por la noche, se leyeron los dictámenes de la segunda comisión, en lo que tocaba a las partes que correspondían a dicho Poder en los artículos 73 y 79, así como del 95 al 102; mientras que los referidos a los cinco restantes preceptos se leyeron en la 52ª reunión del sábado 20 de enero por la tarde.

Los artículos 94 a 96 del Proyecto del Primer Jefe decían:

> Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia y en tribunales de Circuito y de Distrito, cuyo número y atribuciones fijará la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se compondrá de nueve ministros, y funcionará siempre en tribunal pleno, siendo sus audiencias públicas, hecha excepción de los casos en que la moral o el interés público así lo exigieren, debiendo verificar sus sesiones en los períodos y términos que determine la ley.
>
> Para que haya sesión de la Corte se necesita que concurran, cuando menos, la mitad más uno de sus miembros, y las resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de votos.
>
> Cada uno de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la nación, durará en su cargo cuatro años, a contar desde la fecha en que prestó la protesta, y no podrá ser removido durante ese tiempo, sin previo juicio de responsabilidad, en los términos que establece esta Constitución.
>
> Artículo 95.- Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:
>
> I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
>
> II. Tener treinta y cinco años cumplidos en el momento de la elección;

III. Poseer título profesional de abogado, expedido por autoridad o corporación legalmente facultada para ello;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal de más de un año de prisión, a no ser que se trate de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público;

V. Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República, o por un tiempo menor de seis meses.

Artículo 96. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, serán nombrados por las Cámaras de Diputados y Senadores reunidas, celebrando sesiones del Congreso de la Unión y en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurran a aquéllas, las dos terceras partes, cuando menos, del número total de diputados y senadores. La elección será en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos.

Si no se obtuviere ésta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos. La elección se hará previa la discusión general de las candidaturas presentadas, de las que se dará conocimiento al Ejecutivo para que haga observaciones y proponga, si lo estimare conveniente, otros candidatos. La elección deberá hacerse entre los candidatos admitidos.

En el dictamen correspondiente, la segunda comisión propuso algunos cambios: se respetaba el número de once ministros de la Suprema Corte, que ya se había hecho tradición en nuestra patria desde 1824, en vez de los nueve sugeridos por Carranza; se elevó el quórum legal de la mitad a los dos tercios del número total de sus miembros; se estableció —de manera mal redactada—[1242] la inamovilidad, no sólo de los ministros de la Corte, sino también de los magistrados de circuito y los jueces de distrito, y se establecía que el sueldo de todos ellos no podía ser disminuido durante el tiempo de su encargo.

Se volvía al principio, suprimido en 1857,[1243] de que para ser ministro de la Corte había que ser abogado; se modificaba radicalmente el sistema de nombramiento de ministros, ya no sería por elección popular, sino por designación del Congreso de la Unión, a propuesta del presidente de la República (la redacción tanto del Proyecto de Carranza como del texto del dictamen estaban mal hechas, ya que la indicación de que sería el titular del Ejecutivo quien hiciera la propuesta, se dejaba al final de manera colateral).

[1242] En efecto, el segundo párrafo decía que los miembros de la Suprema Corte durarían cuatro años en su encargo, mientras que en el tercer párrafo se establecía que a partir de 1921 los ministros, magistrados y jueces "no podrán ser removidos".

[1243] Que solamente pedía "estar instruido en la ciencia del derecho, á juicio de los electores".

Dichos preceptos se empezaron a discutir en la 52ª sesión del sábado 20 de enero. El primero en hacer uso de la palabra fue el diputado queretano José María Truchuelo, quien señaló que las ideas que informaban el Proyecto eran producto de un libro reaccionario: *La Constitución y la dictadura*, de Emilio Rabasa, a quien descalificó ideológicamente, y propuso que los ministros de la Suprema Corte no fueran nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta del Ejecutivo, sino electos popularmente, uno por cada entidad federativa, en consecuencia compuesta por 31 ministros (28 estados, dos territorios y un Distrito Federal) y que no se estableciera la inamovilidad judicial, sino periodos de ocho años. Parece que la intervención de Truchuelo causó mucho entusiasmo entre un buen número de constituyentes, por las expresiones de regocijo que recoge el *Diario de los Debates*.

A continuación tomó la palabra Fernando Lizardi, para redargüir a Truchuelo, señalando que el sistema de elección propuesto politizaría al Poder Judicial, en donde se requiere un criterio claro y bastante serenidad para aplicar debidamente la ley; opinó que el número de once ministros era adecuado y que la inamovilidad está reconocida como la garantía para la independencia judicial.

Prosiguió en el uso de la palabra Alberto González, con una intervención deshilvanada, y poco precisa, señaló que más que grandes conocedores del derecho se requerían hombres honrados (incluso en no exigir el título de abogado); se pronunció a favor de la elección directa de ministros en vez de su designación por el Legislativo y en contra de la inamovilidad.

Vino después Rafael Martínez Escobar, con una larguísima intervención, como las que acostumbraba, para manifestarse en contra del dictamen: "¿Sois partidarios de que la Suprema Corte de Justicia sea esencialmente de justicia? pues votad en contra del dictamen. ¿Sois partidarios de que sea una monstruosa corte de abyección y servilismo? Pues votad a favor del dictamen". Con ello se terminó la sesión a las 19:20 horas, y se continuó el mismo día, con la 53ª reunión, a las 21:10 horas, habiéndose levantado a las 23:55 horas por falta de quórum.

Quizá lo más interesante de dicha sesión haya sido la intervención del presidente de la segunda comisión, licenciado Paulino Machorro y Narváez, por razones obvias; sin embargo, inició el debate el diputado Silvestre Aguilar, para sostener la elección popular de los ministros de la Corte. Pero vayamos a las palabras de Machorro: señaló que la elección popular tratándose de jueces tiene vicios fundamentales, ya que los mismos no son iguales a los legisladores, ya que no van a representar a la opinión [pública], no van a representar a nadie, no llevan el criterio del elector, sino que llevan el suyo propio, "él —el juez— tiene que obrar en su función precisa, obrar quizá

hasta contra la opinión de los electores" y colige "la esencia misma de la magistratura es muy distinta de la función social que ejerce el representante político". Prosiguió con un parecer positivista: "El honorable Congreso muchas veces se ha dejado llevar de principios metafísicos de la aplicación lógica, desatendiendo lo que es la práctica y el principio de la revolución", y añadió: "alejar al Poder Judicial de la política y no arrojarlo al fondo de ella, para que resulte un juguete de la pasiones… las cualidades fundamentales de un buen magistrado tienen que ser… la ciencia y la honradez". Agregó una cosa muy cierta: que el profesional destacado y maduro no se presenta como candidato a una campaña política. Finalizó que la comisión tuvo que aceptar la intervención del Poder Ejecutivo no solamente por el equilibrio entre poderes que de ello resulta, sino por razones prácticas (era más fácil para el Congreso trabajar con un nombre propuesto que con infinidad de ellos).

En la sesión de autos participaron otros constituyentes, incluyendo don Hilario Medina y sus peroratas llenas de diuturnidad; se propuso que se votara por separado, y en ese momento se rompió el quórum y se tuvo que esperar al día siguiente.

En efecto, en la 54ª sesión de la tarde del domingo 21 de enero se continuó con el mismo tema, pero ahora con la novedad de que los diputados Esteban Baca Calderón, Reynaldo Garza, Amado Aguirre, Jorge Villaseñor, Carlos Villaseñor, R. C. Castañeda, J. Aguirre Escobar, J. D. Robledo y F. M. del Campo, presentaron una iniciativa para zanjar un diferendo que parecía irresoluble, propuesta que contenía tres puntos: a) los miembros de la Suprema Corte serían electos por el Congreso de la Unión dentro de los propuestos por las legislaturas locales, a razón de uno por estado; b) las vacantes se cubrirán por el propio Congreso entre aquellos candidatos que no hayan sido elegidos de la lista antes planteada, y c) no se procederá a la votación mientras no se hayan discutido y votado por separado las cuestiones de designación, organización e inamovilidad de los integrantes del Poder Judicial de la Federación.

A continuación Machorro Narváez tomó la palabra, e indicó que los miembros de la segunda comisión y los firmantes de la anterior propuesta habían llegado a esta propuesta: once ministros en la Corte, las legislaturas de los estados postularía un candidato cada una y el Congreso eligiría entre ellos, no intervendría el Ejecutivo y el periodo de prueba para otorgar la inamovilidad sería de seis años; es decir, hasta 1923 (Múgica propuso que el periodo de prueba fuera dos periodos de tres años cada uno). Se autorizó a la segunda comisión a retirar el dictamen y a elaborar uno nuevo, en tanto

el pleno vio otros asuntos. Al cabo de un rato se presentó el nuevo dictamen, en que se proponía:

> Art. 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito cuyo número y atribuciones fijará la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondra de once Ministros y funcionará siempre en tribunal pleno, siendo sus audiencias públicas, hecha excepción de los casos en que la moral o el interés público asi lo exigieren, debiendo celebrar sus sesiones en los períodos y términos que establezca la ley. Para que haya sesión en la Corte se necesita que concurran cuando menos dos tercios del número total de sus miembros, y las resoluciones se tomarán por mayoría las absoluta de votos.
>
> Cada uno de los Ministros de la Suprema Corte que fueren electos para integrar ese Poder la primera vez que esto suceda, durará en su encargo dos años; los que fueren electos al terminar este primer período, durarán cuatro años y a partir del año de 1923, los Ministros de la Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito no podrán ser removidos mientras observen buena conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que los Magistrados y los Jueces sean promovidos a grado superior[1244].
>
> Art. 95. Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:
>
> I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
>
> II. Tener treinta y cinco años cumplidos en el momento de la elección.
>
> III. Poseer título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello.
>
> IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, no se tendrá aptitud para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
>
> V. Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.
>
> Art. 96. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán nombrados por las cámaras de Diputados y Senadores reunidas, celebrando cesiones el Congreso de la Unión y en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurran a aquellas, cuando menos, los dos tercios del número total de diputados y senadores. La elección se hara en escrutinio

[1244] En el dictamen, que finalmente fue aprobado por el pleno, tal cual, no se incluía este pequeño párrafo que se incluyó en el texto promulgado: "El mismo precepto regira en lo que fuere aplicable dentro de los períodos de dos y cuatro años a que hace referencia este artículo".

secreto y por mayoría absoluta de votos. Entre los candidatos que previamente hayan sido propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley local respectiva.

Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetira entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.

Después de un breve intercambio de ideas, el pleno aprobó el nuevo texto propuesto.

Continuemos con el capítulo IV en estudio, refiriendo los artículos 97 a 101. El Proyecto del Primer Jefe proponía:

Artículo 97. Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley, durarán cuatro años en el ejercicio de su cargo y no podrán ser removidos de éste sin previo juicio de responsabilidad, o por incapacidad para desempeñarlo, en los términos que establezca la misma ley.

La Suprema Corte de Justicia podrá cambiar de lugar a los jueces de Distrito, pasándolos de un distrito a otro, o fijando su residencia en otra población, según lo estime conveniente para el mejor servicio público. Lo mismo podrá hacer tratándose de los magistrados de Circuito.

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrar magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios, que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal o alguna de las Cámaras de la Unión o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de una garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.

Los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito se distribuirán entre los ministros de la Suprema Corte, para que los visiten periódicamente, vigilen la conducta de los magistrados y jueces, reciban las quejas que hubiere contra ellos y ejerzan las demás atribuciones que señale la ley.

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá libremente a su secretario y demás empleados que fije la planta respectiva aprobada por la ley. Los magistrados de Circuito y jueces de Distrito nombrarán y removerán también a sus respectivos secretarios y empleados.

La Suprema Corte cada año designará a uno de sus miembros como presidente, el que podrá ser reelecto.

Cada ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Congreso de la Unión, y en sus recesos ante la Comisión Permanente. en la siguiente forma: Presidente: “Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de ministro de la Suprema Corte de justicia de

la Nación que se os ha conferido, y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella dimanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?" Ministro: "Sí protesto". Presidente: "Si no lo hiciereis así, la nación os lo demande".

Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte o ante la autoridad que determine la ley.

Artículo 98. Las faltas temporales de un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no excedieren de un mes, no se suplirán si aquella tuviere quórum para sus sesiones; pero si no lo hubiere, el Congreso de la Unión o en su receso la Comisión Permanente, nombrará un suplente por el tiempo que dure la falta.

Si faltare un ministro por muerte, renuncia o incapacidad, el Congreso de la Unión hará nueva elección.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente hará un nombramiento provisional mientras se reúne aquél y hace la elección correspondiente.

Artículo 99. El cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia. En los recesos éste, la calificación se hará por la Diputación Permanente.

Artículo 100. Las licencias de los ministros que no excedan de un mes, las otorgará la Suprema Corte de Justicia de la Nación; pero las que excedieren de ese tiempo, las concederá la Cámara de Diputados, o, en su defecto, la Comisión Permanente.

Artículo 101. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito y secretarios de aquélla y de éstos, no podrán, en ningún caso, aceptar ninguna comisión, encargo o empleo de la Federación o de los Estados, por la que se disfrute sueldo. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo.

Igual que con los preceptos anteriores, el dictamen de la segunda comisión se leyó en la 47ª sesión del miércoles 17 de enero por la noche; los artículos 97, 98 y 99 se comenzaron a discutir en la 52ª sesión del 20 de enero; se continuó en la 53ª de ese mismo día en la noche, cuando se rompió el quórum, y finalmente se aprobó en la 54ª del día siguiente, como vimos antes.

Entre el texto propuesto por Carranza y el primer dictamen de la segunda comisión el 17 de enero sólo hubo un pequeño añadido, que fue una excepción al principio de que los integrantes del Poder Judicial no podían tener otra ocupación, al agregar: "salvo los cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia". En cambio, en el segundo dictamen, el del 21 de enero, sí hubo cambios importantes al artículo 98, en

razón de lo anteriormente señalado en cuanto a la designación de los ministros de la Suprema Corte.

No queremos terminar este tema sin hacer una breve reflexión respecto a una extraña institución que se incluyó, a hurtadillas, en el artículo 97 constitucional, suprimida en la reforma constitucional del 10 de junio de 2011. Nos referimos a la llamada "Facultad investigadora de la Suprema Corte". En efecto, como apuntamos antes, ahí se señalaba:

> nombrará [la Suprema Corte de Justicia] alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal o alguna de las Cámaras de la Unión o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de una garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.

La primera vez que se ejerció esta facultad fue en 1946, con motivo de una matanza en León, Guanajuato, después a finales del siglo XX y principios del XXI. Podemos decir que se puso de moda, con resultados más bien decepcionantes, ya que nuestro máximo tribunal no contaba con los elementos técnico-periciales para llevar a cabo investigaciones de esa naturaleza; las conclusiones a que arribaba no eran vinculantes, y privaron más los criterios políticos sobre los jurídicos. Por ello, la doctrina siempre se manifestó en contra de esta facultad,[1245] considerada como "garantía constitucional" en el sentido moderno.

Como se recordará, por reforma constitucional del 22 de mayo de 1900 se modificaron los artículos 91 y 96 de la ley suprema de 1857, suprimiendo de la Suprema Corte de Justicia las figuras de fiscal y procurador general, para que, siguiendo el modelo francés, se creara la institución del Ministerio Público, encabezada por el procurador general de la República, quien era designado por el titular del Poder Ejecutivo federal.

Si bien en reforma al Código de Procedimientos Federales, del 3 de octubre de 1900, se dio la acción penal al procurador general de la República (artículo 65), no fue sino hasta la Constitución de 1917, en su artículo 21, como vimos en capítulo precedente, cuando se perfiló la función y la misión del Ministerio Público: "La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando

[1245] Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*

inmediato de aquél", y además no se limitó únicamente al ámbito federal, como en 1900, sino a todo el sistema penal mexicano. Por lo tanto, también había que reforzar institucionalmente a la Procuraduría General de la República, lo que se condujo a través del artículo 102. Antes de pasar a su breve análisis, quisiéramos destacar que este precepto estaba mal localizado en el capítulo correspondiente al Poder Judicial de la federación, siendo parte del Poder Ejecutivo, pero, una vez más, la única explicación es histórica, ya que, como vimos antes, originalmente era parte de la Suprema Corte.

Sobre este particular, creemos que las palabras de don Venustiano Carranza en su discurso inaugural del Congreso Constituyente el 1º de diciembre de 1916, que viene a ser como la exposición de motivos de su Proyecto de Constitución, resultan orientadoras para entender la institución que nos ocupa, mismas que dicen:[1246]

> Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene el carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.
>
> Los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlo, a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura.
>
> La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces, que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos los procesos que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las, familia, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley. La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorio, y reprobado, y la aprehensión de los delincuentes.
>
> Por otra parte el Ministerio Público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la po-

[1246] Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917,* 3a. ed., México, UNAM-INEHRM, 2014, t. I, pp. 151 y 152.

> sibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosa, sin más méritos que su criterio particular.

Así pues, en el Proyecto del Primer Jefe se proponía como artículo 102 constitucional:

> La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un procurador general, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte.
>
> Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales, de todos los delitos de orden federal y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas, e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.
>
> El procurador general de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuere parte y en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador general podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.
>
> El procurador general de la República será el consejero jurídico del Gobierno, y tanto él como sus agentes, se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.

Sobre el particular, tanto en el dictamen de la segunda comisión como en la discusión, en las fechas antes descritas, no se tocó el texto del artículo 102 propuesto por Carranza, siendo el aprobado por el pleno y haber transitado a la Constitución de 1917.

En los siguientes artículos de este IV capítulo (103 a 107) se trata todo lo correspondiente a las competencias y procedimientos del Poder Judicial de la Federación. Ahora sólo nos ocuparemos de lo que llamaremos la "competencia ordinaria" del Poder Judicial de la Federación, contenida finalmente en los artículos 104 y 106, ya que lo demás, es decir, el juicio de amparo y las controversias constitucionales, lo analizaremos en el siguiente capítulo, junto con el juicio político de responsabilidad y el desafuero de los altos funcionarios de la Federación, correspondiendo todo ello a las garantías constitucionales.

En el Proyecto del Primer Jefe, dicha competencia ordinaria venía integrada en los artículos 103 y 105, que decían:

> Artículo 103. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:
>
> l. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras; pero cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de Primera Instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en Segunda Instancia podrá suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la ley:
>
> II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;
>
> III. De aquellas en que la Federación fuere parte;
>
> IV. De las que se susciten entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación;
>
> V. De las que surjan entre un Estado y uno o más ciudadanos de otro;
>
> VI. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y consular.
>
> Artículo 105. Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o entre los de un Estado y los de otro.

En la 52ª sesión llevada a cabo la tarde del sábado 20 de enero se presentó el dictamen de la segunda comisión, fechado el mismo día, respecto a los artículos 103 a 107, en el que se cambió el orden del Proyecto, ya que el 103 pasó a 104, y el 105 se transformó en 106. Podemos decir que en términos generales se respetó el texto carrancista. Dichos preceptos se presentaron a discusión en la 55ª reunión del lunes 22 de enero por la tarde; no hubo debate y fueron aprobados en la siguiente sesión, en ese mismo día por la noche, el 104 con un voto en contra y 106 por unanimidad.

Evidentemente, los artículos 104 y 106 de la Constitución de 1917 vinieron a reproducir el 97, incluyendo la reforma del 29 de mayo de 1884, y el 98 de la ley fundamental de 1857. Sin embargo, hubo una pequeña variación, y es que cuando se federalizaron algunas materias en 1883, como la minera y la mercantil, el trabajo de los tribunales federales aumentó enormemente, entonces la reforma de 1884 estableció que "la aplicación (de las leyes federales) sólo afecte intereses de particulares" serían competentes los

tribunales locales; ahora, en 1917, permanecía dicha prórroga de competencial, pero pasaba a ser potestativa a elección del actor.[1247]

## IV. Estados y municipios

Desde que México adoptó el federalismo como su forma primigenia de organización política en 1823, la regulación jurídica de los estados ocupó un papel preponderante en nuestro derecho constitucional, excepto, claro está, durante los periodos en que rigió el centralismo en nuestra patria. Como se recordará, el título VI de la Constitución de 1824 era más prolijo en esta materia que el correspondiente al título V de la carta fundamental de 1857, quizá por la falta de experiencia.

En efecto, hagamos memoria. Como el título V de la Constitución de 1857 se integraba con los artículos 109 a 116; el primero de ellos decía: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular"; sin embargo, en la reforma constitucional del 5 de mayo de 1878, que como se recordará permitía la reelección no inmediata del presidente de la República, también se reformó el artículo 109, añadiéndole un párrafo para permitir lo mismo tratándose de los gobernadores de los estados. Lo propio sucedió en la reforma del 21 de octubre de 1887, que permitió la reelección presidencial para el periodo inmediato, pero sólo por una vez; situación que se replicaba para los estados. En la reforma constitucional del 20 de diciembre de 1890 se quitó el último obstáculo, tratándose del titular del Ejecutivo Federal, volviendo al texto original de 1857, y por rebote también los gobernadores de los estados. Por último, ya lo dijimos, en reforma del 7 de noviembre de 1911 se volvió a prohibir la reelección del presidente y del vicepresidente junto con la de los gobernadores de los estados, al modificarse los artículos 78 y 109 de la ley fundamental del país.

El artículo 110 decía: "Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso der la Unión".

Por su parte, el texto original del artículo 111 señalaba:

> Los Estados no pueden en ningún caso:

[1247] En el texto de 1917 se hablaba de un viejo recurso de raíz colonial: el recurso de suplicación (que inclusive se utilizó como tercera instancia del juicio de amparo en la Ley reglamentaria de 1861), mismo que no tenía sentido después de la generosa ampliación que se estaba dando al amparo judicial. Tema sobre el cual volveremos más adelante.

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con potencias estrangeras. Esceptúase la coalicion, que pueden celebrar los Estados fronterizos, para la guerra ofensiva ó defensiva contra los bárbaros.

II. Espedir patentes de corso ni de represalias.

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado.

En la reforma constitucional de 1 de mayo de 1896 se modificó esta tercera fracción para agregarle "estampillas", después de papel moneda y antes de papel sellado. En esa misma reforma se añadieron tres fracciones:

IV. Gravar el tránsito de personas ó cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada á su territorio, ni la salida de él, á ninguna mercancía nacional ó extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales ó extranjeros, con impuestos ó derechos cuya exacción, se efectúe por aduanas locales, requiera inspección ó registro de bultos ó exija documentación que acompañe á la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos ó requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales ó extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto á la producción similar de la localidad, ó ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

En reforma del 18 de diciembre de 1902 se adicionó a este precepto una fracción VIII, que prohibía de manera tajante:

Emitir títulos de Deuda Pública, pagaderos en moneda extranjera ó fuera del Territorio Nacional; contratar directa ó indirectamente préstamos con Gobiernos extranjeros, ó contraer obligaciones á favor de Sociedades ó particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos ó bonos al portador transmisibles por endoso.

Los cuatro artículos finales del título decían:

Artículo 113. Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otros Estados a la autoridad que los reclame.

Artículo 114. Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Artículo 115. En cada Estado de la federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos.

Artículo 116. Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o tras-

> torno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

Pasemos a 1916. Sobre este particular, es conveniente mencionar que tanto don Venustiano Carranza como el Congreso Constituyente de Querétaro tuvieron un enorme interés en reforzar institucionalmente a los estados y municipios, dándoles a estos últimos una vida constitucional. Respecto a Carranza, recordemos el Decreto del 25 de diciembre de 1914, por el cual se adicionaba el artículo 109 de la Constitución Federal de 1857, para añadirle "teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado", lo que fue desarrollado en su Proyecto de Constitución a través de los artículos 115 a 122, integrantes del título V, en el tenor siguiente:

> Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
>
> El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.
>
> Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.
>
> Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.
>
> El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de siete diputados propietarios.
>
> En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.
>
> Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento.
>
> Artículo 116. Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos, sin la aprobación del Congreso de la Unión.
>
> Artículo 117. Los Estados no pueden en ningún caso:
>
> I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras;
>
> II. Expedir patentes de corso ni de represalias;

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado;

IV. Grabar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su Territorio;

V. Prohibir ni gravar directa o indirectamente la entrada a su Territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

VIII. Emitir título de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera, o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos; ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra;

III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos, darán cuenta inmediata al presidente de la República.

Artículo 119. Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otro Estado o del extranjero, a la autoridad que los reclame.

En estos casos el auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición será bastante para motivar la detención por un mes si se tratare de extradición entre Estados, y por dos meses cuando fuere internacional.

Artículo 120. Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Artículo 121. En cada Estado de la federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él;

II. Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación;

III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes.

Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro Estado cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio;

IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado, tendrán validez en los otros;

V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros.

Artículo 122. Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

Los artículos 116 a 122 no tuvieron problema alguno en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro y se aprobaron tal cual el Proyecto del Primer Jefe;[1248] en cambio, el artículo 115 fue objeto de un intenso debate y se reformó el texto carrancista. En efecto, en la 52ª sesión del 20 de enero por la tarde se leyó el dictamen de la segunda comisión, relativo a los artículos referidos, fechado el día anterior, en donde señalaban:

Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión… ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica… Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del Estado… sin perjuicio del amparo de garantías… Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así como para asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el Ejecutivo local.

Otra novedad de este título fue la del artículo 119, que en los casos de extradición, en que autoriza la detención hasta por un mes y dos, según que se trate de "criminales" pedidos por un Estado o por una potencia extranjera… La Comisión estima que en la palabra "criminales" se subentiende que ya han sido calificados por tales en sentencia judicial …

[1248] Excepto en el artículo 117, al que se añadió un párrafo, que decía: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo".

El mencionado dictamen fue puesto a discusión en la 59ª reunión del 24 de enero, consumiendo además la 60ª de ese mismo día por la noche y votándose en la 61ª del día siguiente, aunque se modificó el último párrafo de la fracción III, y la fracción II se tuvo que aprobar en la sesión permanente que se llevó a cabo los días 29 al 31 de enero. Como se verá, fue uno de los debates más largos del Constituyente.

La fracción primera pasó sin discusión alguna. El problema se suscitó con la II. Comenzó el diputado Josafat Márquez preguntando si los municipios cobrarían los impuestos que correspondían al estado o sólo al mismo municipio. Le contestó Hilario Medina que a los del estado. A continuación, José Rodríguez González propuso intercalar la frase "En lo relativo a la enseñanza se sujetarán a las leyes de Estado", dando lugar a una de esas discusiones absurdas que tanto abundaron; luego tomó la palabra el general Jara pidiendo que se aprobara el dictamen, Martínez de Escobar en contra, señalando que los impuestos que correspondieran al estado los recaudara la propia entidad federativa; José Álvarez a favor del dictamen; José J. Reynoso, en contra; Cayetano Andrade, a favor, por lo que representaría apoyar a la educación pública; Manuel Cepeda Medrano, en contra; y para acabar la jornada parlamentaria, tomó la palabra Hilario Medina, como miembro de la comisión dictaminadora, para, lógicamente, ahondar en la fundamentación del dictamen. Como señalamos antes, se continuó en la 60ª de ese mismo día por la noche.

Comenzó don Fernando Lizardi con una larga peroración para defender el dictamen, con la excepción que postulaba que se deberían diferenciar los ingresos propios del estado de los ingresos propios de los municipios. Posteriormente, el general Baca Calderón, que con sentido común ("Yo no conozco Derecho porque no soy abogado, pero creo que tengo un buen sentido común en ese respecto", señaló) se opuso a lo propuesto en el dictamen respecto a la fracción II, apuntando: "No hay en los Estados más Poder Legislativo que el Congreso del Estado… El campo económico pertenece a la soberanía del Estado", y concluyó pidiendo "que la Legislatura le señale al municipio sus recursos y que se quede el Estado con sus recursos propios para que cada quien mande en sus oficinas de rentas, y establecido este sistema se evitaría que en los conflictos se recurriera a la Suprema Corte", sentenciando: "de otra manera nuestra República no será federal; será un conglomerado de municipios en el campo económico, que ocurrirán a resolver sus asuntos a México, ante la Suprema Corte de Justicia". Volvió a subir a la tribuna don Hilario Medina para defender el dictamen. Baca Calderón porfió en su dicho, lo mismo Jara; prosiguieron otras intervenciones irrele-

vantes; Palavicini, quien no deja de sorprender, pidió que si se rechazaba el dictamen se votara el Proyecto de Carranza.

Como no se aceptó dividir el artículo para votar separadamente las fracciones, se continuó con la discusión de la fracción III; los cuatro primeros párrafos no fueron debatidos. Lo que sí llamó la atención fue que se exigiera que cada legislatura local tuviera al menos quince diputados: Terrones Benítez preguntó que cómo estados tales como Aguascalientes, Morelos o Colima pudieran sostener quince representantes, "sólo que no les paguen" dijo; el diputado colimense Francisco Ramírez Villarreal señaló que el número de representantes establecido por la segunda comisión era enorme, y pidió que se volviera al número propuesto en el Proyecto de Carranza; es decir, siete. Múgica pidió que fueran quince. La presidencia de la asamblea dispuso que se pospusiera el debate de este punto, y se pasó al sexto párrafo, que no fue discutido.

Quedaba por discutir el último párrafo del artículo 115, y en eso la asamblea se enfrascó en una de esas discusiones sin pies ni cabeza, y las 00:45 horas el secretario señaló: "El ciudadano presidente, en vista del desorden que reina en la Asamblea, levanta la sesión". Al día siguiente, por la tarde, en la 61ª sesión, la segunda comisión presentó una nueva redacción de ese último párrafo, para decir: "Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con residencia no menor de cinco años anteriores al día de la elección". Luego cambiaron la palabra "residencia" por "vecindad", no se discutió más y se reservó para su votación. A continuación se sometió a discusión el artículo 116, el de los límites entre estados, y nadie tomó la palabra; lo mismo ocurrió con el 117, relativo a las prohibiciones absolutas a los estados; sin embargo, 71 diputados presentaron la iniciativa, fechada el 22 de enero, de añadir una fracción a este artículo, en que se prohibiría

> 1º La fabricación y venta del pulque, lo mismo que la fabricación del alcohol de maguey y de caña de azúcar para la preparación de bebidas embriagantes, y la del de cereales con cualquier objeto que sea. La federación impedirá la importación de alcohol para la preparación de bebidas embriagantes.
>
> 2º Los juegos de azar, los toros, peleas de gallos y toda clase de juegos o diversiones en que pueda haber ineludible derramamiento de sangre.
>
> 3º La venta de drogas cuyo uso sea perjudicial a la salud o causen degeneración de la especie, las que sólo podrán expenderse con prescripción de facultativos.

En la citada 61ª sesión, del jueves 25 de enero por la tarde, se discutió dicha propuesta; curiosamente, fue el diputado doctor José María Rodríguez, aquel que propuso la creación al Consejo de Salubridad General y fundador del Departamento de Salubridad, quien al hacer uso de la voz se manifestó en contra de esa adición, por razones económicas, ya que al suprimir la venta de bebidas alcohólicas el fisco dejaría de ganar fuertes cantidades de dinero producto de los impuestos que la misma venta producía, recursos fundamentales para reconstruir al país después de la guerra civil que se estaba concluyendo; había que acabar con el alcoholismo, señaló, pero de manera paulatina a través de disposiciones generales del Consejo de Salubridad, higienizando los procesos de fabricación de tales bebidas, como por ejemplo prohibiendo la fabricación del pulque con fermento pútrido. También se opuso a la prohibición de celebrar corridas de toros diciendo:

> Empezad, señores diputados, por convertiros cada uno de vosotros en vegetarianos para evitar el sacrificio de los animales de abasto; ingresad también a una sociedad protectora de animales y hacer cuanto queráis para acabar con la fiesta de los toros, pero no pongáis una prohibición por medio de la Constitución, porque este no cabe en ella.

Le respondió Cayetano Andrade; a éste le repicó Rubén Martí, señalando que la historia calificaría de ridícula tal iniciativa, e indicando que los aficionados al consumo del alcohol incuestionablemente verían la forma de esquivar el cumplimiento de la disposición, y concluía la idea preguntando: "¿De dónde va a sacar el Gobierno los miles de inspectores que se necesitan para impedir que la gente se emborrache?" Múgica, con una larga intervención, apoyó la iniciativa, y se dieron otras intervenciones más, sin mayor relevancia. Es importante destacar que entre las diversas prohibiciones se excluía al vino de uva y su derivado, el coñac, no sabemos por qué.[1249]

Vino la votación de estos tres importantes artículos constitucionales, 115, 116 y 117, con la propuesta de añadido; como era lógico, en el artículo 115 se pidió votar por separado la fracción II, así como la iniciativa de adición al 117; estas dos últimas se dejaron para `la 62ª sesión de ese mismo día por la noche, en que fueron rechazadas, mientras que, previamente, en la 61ª sesión, se aprobaron los citados tres artículos. Se dejó para los congresos de los estados el mínimo de quince diputados locales.

[1249] *Cfr.* nuestro trabajo "A manera de introducción. Cuando los constituyentes querían que los mexicanos solo bebiesen vino y cogñac", *100 años de vigencia de la Constitución mexicana*, México, Tirant lo Blanch, 2017, pp.17-35.

En esa misma oportunidad, Bojórquez señaló que él percibía una buena disposición de la asamblea para prohibir la venta del pulque y la fabricación de alcoholes, que no había que echar en saco roto; Baca Calderón expresó lo mismo, pero de mejor manera, más cuerda y más razonada. Dicho lo cual, se leyeron los proyectos de los artículos 118, 119, 120, 121 y 122, se sometieron a discusión y nadie hizo uso de la palabra; por lo tanto, se reservaron para votación, lo que se realizó a final de misma sesión, habiéndose aprobado por unanimidad. Con ello, quedaba concluida la mayor parte del título V, relativo a los estados y municipios.

En la 66ª sesión del lunes 29 de enero se presentó un nuevo dictamen de la segunda comisión —firmado por dos miembros, Machorro y Méndez— postulando una nueva redacción de la fracción II del artículo 115, redacción muy complicada y revuelta, que hasta parecían nuestros actuales legisladores del siglo XXI.

No fue sino hasta la multicitada sesión permanente del 29 al 31 de enero en que se resolvió el tema de la fracción II del artículo 115; para esto, los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina propusieron la siguiente redacción:

> II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado, en los términos que disponga la ley respectiva.

Después de una absurda discusión, más de cuestiones procedimentales que de fondo, a las que eran tan afectos los constituyentes, el diputado Gerzayn Ugarte propuso esta redacción: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades"; la asamblea aceptó que se tomara en consideración esta propuesta. Jara y Medina retiraron su propuesta; sin mayor debate se sometió a votación la propuesta de Ugarte, habiendo sido aprobada por 88 votos contra 62, pasando a ser la fracción II del artículo 115 constitucional.

En la misma sesión permanente, para salvar el espíritu de la iniciativa de adición de una fracción al artículo 117, la de los 71 diputados, se propuso este añadido al mencionado artículo 117: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo", sin haber realmente discusión (sólo Baca Calderón propuso cambiar una palabra, sin que fuera tomada en consideración), se votó y se aprobó.

## Capítulo vigésimo séptimo

# LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

Como dijimos en el capítulo vigésimo de este trabajo, entendemos por garantías constitucionales, siguiendo a Héctor Fix-Zamudio, el conjunto de instrumentos legales, generalmente procesales, para restablecer el orden constitucional, cuando es violentado por un acto de autoridad; no nos referimos a los derechos fundamentales que el texto de 1917 llamó "garantías individuales", sino a las herramientas legales adjetivas consignadas en la propia ley suprema.

En este sentido, encontramos cuatro garantías constitucionales en la redacción original de la Constitución en 1917: el procedimiento investigativo a que se refería el artículo 97, del cual ya hemos hecho referencia en el capítulo anterior, el juicio de amparo, las controversias constitucionales y el juicio político de responsabilidad, que generalmente se estudia junto con el proceso de desafuero de los altos funcionarios de la Federación. A continuación analizaremos estas tres últimas.

## I. El juicio de amparo

Pocas instituciones jurídicas tienen una historia tan rica como la de nuestro juicio de amparo,[1250] y de modo particular destaca el periodo de sesenta años que estuvo en vigor la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857-1917). Pues bien, el resultado de la construcción de nuestra máxima institución procesal en esas seis décadas fue recogido en nuestra carta magna de 1917, como lo veremos a continuación.

Como sabemos, el juicio constitucional de amparo tuvo su origen, a nivel federal, en el Acta de Reformas del 18 de mayo de 1847, aunque a nivel local

[1250] Duarte varios años, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estuvo publicando ediciones muy lujosas que contenían trabajos monográficos de la historia del llamado máximo tribunal del país, de valor intelectual muy irregular, en donde, obviamente, se tratan muchos temas históricos del juicio de amparo, pero no de una manera sistemática ni armónica. Nosotros de una manera más modesta, en todos los sentidos, hemos preparado un libro con el profesor Faustino José Martínez Martínez, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, México, Porrúa, 2010, 383 p.

tenemos el antecedente de la Constitución de Yucatán del 16 de mayo de 1841; sin embargo, la Constitución Federal de 1857 fue la que le dio plena carta de ciudadanía en el orden jurídico nacional, a través de sus artículos 101 y 102. En el Proyecto de Venustiano Carranza se recogió en los artículos 106 y 107, y finalmente en el texto promulgado quedó en los numerales 103 y 107.

El artículo 103 no tuvo problema, ya que repitió la misma redacción que el 101 de la ley fundamental de 1857. En el Constituyente de Querétaro, el dictamen de la segunda comisión, presentado en la 52ª sesión del 20 de enero, junto con otros artículos relacionados con el Poder Judicial de la Federación, como vimos en el capítulo precedente, fue puesto a discusión en la 55ª reunión del 22 de enero, en la cual el diputado Luis Fernández Martínez propuso que el amparo procediera contra actos de autoridad municipal que invadieran las esferas federal o estatal; Machorro Narváez le contestó, y ya no hubo más oradores; se votó ese mismo día por la noche, en la 56ª sesión, con una aplastante mayoría, en donde sólo hubo un voto en contra, el de Fernández Martínez.

La novedad más importante vino con el artículo 107 constitucional; pero antes de analizarlo recordemos lo que dijo Carranza en el discurso inaugural del Constituyente el 1º de diciembre de 1916:[1251]

> El artículo 14 de la Constitución de 1857, que en concepto de los constituyentes, según el texto de aquél y el tenor de las discusiones a que dio lugar, no se refirió más que a los juicios del orden penal, después de muchas vacilaciones y de resoluciones encontradas de la Suprema Corte, vino definitivamente a extenderse a los juicios civiles, lo que dio por resultado, según antes expresé, que la autoridad judicial de la federación se convirtiese en revisora de todos los actos de las autoridades judiciales de los Estados; que el poder central, por la sugestión en que tuvo siempre a la Corte, pudiese injerirse en la acción de los tribunales comunes, ya con motivo de un interés político, ya para favorecer los intereses de algún amigo o protegido, y que debido al abuso del amparo, se recargasen las labores de la autoridad judicial federal y se entorpeciese la marcha de los juicios del orden común.
>
> Sin embargo de esto, hay que reconocer que en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera del alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener

[1251] Palavicini, *op. cit.*, p. 149.

> un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos.
>
> Así se desprende de la reforma que se le hizo, en 12 de diciembre de 1908, al artículo 102 de la Constitución de 1857, reforma que, por lo demás, estuvo muy lejos de alcanzar el objeto que se proponía, toda vez que no hizo otra cosa que complicar más el mecanismo del juicio de amparo, ya de por sí intrincado y lento, y que la Suprema Corte procuró abrir tantas brechas a la expresada reforma, que en poco tiempo la dejó enteramente inútil.
>
> El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno de mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastará limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad, dándole un procedimiento fácil y expedito para que sea efectivo, como se servirá ver la Cámara en las bases que se proponen para su reglamentación.

A continuación vamos a copiar el texto correspondiente del Proyecto de Venustiano Carranza; y como, en virtud de que el texto finalmente aprobado era prácticamente el mismo, vamos a poner en negritas lo poco que se añadió, y entre paréntesis lo que se suprimió:

> Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo **103** (anterior), se seguirán a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley, (la) que se ajustará a las bases siguientes:
>
> I. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre **el** que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare;
>
> II. En los juicios civiles o penales, salvo los casos de la regla IX, el amparo sólo procederá contra las sentencias definitivas, respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometa en ellas, o que, cometida durante la secuela del procedimiento, se haya reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su separación, y que cuando se haya cometido en Primera Instancia, se haya alegado en la Segunda, por vía de agravio.
>
> La Suprema Corte, no obstante esta regla, podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que le ha dejado sin defensa, o que se le ha juzgado por una ley que no es la exactamente aplicable al caso, y que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación;

III. En los juicios civiles o penales, sólo procederá el amparo contra la violación de las leyes del procedimiento, cuando se afecten las partes substanciales de él y de manera que su infracción deje sin defensa al quejoso;

IV. Cuando el amparo se pida contra la sentencia definitiva, en un juicio civil, sólo procederá, además del caso de la regla anterior, cuando llenándose los requisitos de la regla segunda, dicha sentencia sea contraria a la letra de la ley aplicable al caso o a su interpretación jurídica, cuando comprenda personas, acciones, excepciones o cosas que no han sido objeto del juicio, o cuando no las comprenda todas por omisión o negativa expresa;

Cuando se pida el amparo contra resoluciones no definitivas, según lo dispuesto en la fracción anterior, se observarán estas reglas en lo que fuere conducente.

V. En los juicios penales, la ejecución de la sentencia definitiva contra la que se pida amparo, se suspenderá por la autoridad responsable, a cuyo efecto el quejoso le comunicará, dentro del término que fije la ley y bajo la protesta de decir verdad, la interposición del recurso, acompañando dos copias, una para el expediente y la otra que se entregará a la parte contraria;

VI. En (los) juicios civiles, la ejecución de la sentencia definitiva sólo se suspenderá si el quejoso da fianza de pagar los daños y perjuicios que la suspensión ocasionare, a menos que la otra parte (diera) **diese** contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban, si se (concediere) **concediese** el amparo, y pagar los daños y perjuicios consiguientes. En este caso, se anunciará la interposición del recurso, como indica la regla anterior;

VII. Cuando se quiera pedir amparo contra una sentencia definitiva, se solicitará de la autoridad responsable copia certificada de las constancias que el quejoso señalare, la que se adicionará con las que indicare la otra parte, dando en ella la misma autoridad responsable, de una manera breve y clara, las razones que justifiquen el acto que se va a reclamar, de las que se dejará nota en los autos;

VIII. Cuando el amparo se pida contra una sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte, presentándole el escrito con la copia de que se habla en la regla anterior o remitiéndolo por conducto de la autoridad responsable o del juez de Distrito del Estado a que pertenezca. La Corte dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el procurador general o el agente que al efecto designare, y sin comprender otra cuestión legal que la que la queja contenga;

IX. Cuando se trate de actos de autoridad distinta de la judicial, o de actos de ésta ejecutada fuera de juicio o después de concluido, o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecten a personas extrañas al juicio, el amparo se pedirá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción esté el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, limitándose la tramitación al informe de la autoridad, a una audiencia para la

cual se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe y que se verificará a la mayor brevedad posible, recibiéndose en ella las pruebas que las partes interesadas ofrecieren y oyéndose los alegatos, que no podrán exceder de una hora para cada uno, y a la sentencia que se pronunciará en la misma audiencia. La sentencia causará ejecutoria, si los interesados no ocurrieren a la Suprema Corte dentro del término que fija la ley, y de la manera que expresa la regla VIII.

La violación de las garantías de los artículos 16, 19 y 20, se reclamará ante el superior **del** tribunal que la cometa o ante el juez de Distrito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso**s** a la Corte contra la resolución que se dicte.

Si el juez de Distrito no residiere en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado en los casos y términos que la misma ley establezca;

X. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado, debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resultare ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos solidaria la responsabilidad penal y civil de la autoridad, con el que ofreciere la fianza y el que la prestare;

XI. Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue;

XII. Los alcaldes y carceleros que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas que señala el artículo 19, contadas desde que aquel esté a disposición de su juez, deberán llamar la atención de éste sobre dicho particular, en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada, dentro de las tres horas siguientes lo pondrán en libertad.

Los infractores del artículo citado y de esta disposición, serán consignados inmediatamente a la autoridad competente.

También será consignada la autoridad o agente de ella, **el** que, verificada una aprehensión, no pusiere al detenido a la disposición de su juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Si la detención se verificare fuera del lugar en que resida el juez, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y el en que se verificó la detención.

Como señalamos antes, el 20 de enero se presentó el dictamen de este artículo, junto con otros relativos al Poder Judicial de la Federación; en dicho dictamen, prácticamente, lo que destaca es la creación de un nuevo procedimiento en el amparo: el llamado amparo "directo" o uniinstancial,

que junto con el otro, que lógicamente se le denominó "indirecto" o biinstancial, constituyen las dos formas de tramitar este juicio constitucional. En esa misma oportunidad también se dio lectura a un voto particular de los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina sobre este mismo precepto, que no era otra cosa sino suprimir el amparo contra las resoluciones judiciales, retomando la tesis que se defendió en 1868 y después fue abandonada radicalmente, proponiendo, de una forma un tanto extraña, que se dejara solamente la fracción primera.

En la 55ª sesión del 22 de enero por la tarde se comenzaron a discutir tanto el mencionado dictamen como el voto particular; con buen sentido, se puso a discusión primero este último, ya que si se aceptaba, ya no tendría sentido pasar al primero; la discusión del dictamen se contrajo a una larga perorata de José Natividad Macías apoyando el dictamen. Se continuó en la 56ª sesión de ese mismo día por la noche; Palavicini, con la imprudencia que le caracterizaba, pidió que se votara primero el dictamen y luego el voto particular; finalmente se votaron en conjunto, pero separadamente, los artículos 103 a 107; por lo que hace a este último, el dictamen fue aprobado por una aplastante mayoría de 139 votos, en contra de 4, que se supone serían a favor del voto particular (correspondientes, aparte de los dos proponentes del mismo, a los de Meza y Ramírez G.).

Uno no se explica por qué el diputado Hilario Medina Gaona[1252] propuso semejante voto particular que ignoraba casi cincuenta años de la historia de nuestra máxima institución procesal; de Jara no nos extraña, ya que no conocía el ordenamiento jurídico.

Evidentemente que la redacción de 1917 superaba en mucho al texto de 1857; como dijimos antes, durante casi cincuenta años (de 1869, con la segunda Ley reglamentaria, hasta 1917) el amparo mexicano se transformó radicalmente a través de una muy rica evolución legislativa, doctrinal y jurisprudencial; podemos decir que el Código Federal de Procedimientos Civiles del 26 de diciembre de 1908, que fue la última legislación reglamentaria de los artículos 101 y 102 constitucionales, anterior a la Revolución mexicana, asume todo ese desarrollo.

El texto constitucional de 1917 tomó la estafeta que había dejado el Código de 1908, en ocasiones empeorándolo, como por ejemplo reduciendo la suplencia de la queja a la materia penal, cuando que en 1908 era a cualquier tipo de amparo (artículo 759), pero en general se avanzó positivamen-

[1252] Don Hilario era de los pocos constituyentes que sabían derecho, era una persona culta, fue ministro y presidente de la Suprema Corte de Justicia varias veces y profesor de derecho constitucional en la Escuela Nacional de Jurisprudencia

te, se mejoró la redacción, pero sobre todo en materia de amparo contra resoluciones judiciales, que, como apuntamos líneas atrás, la creación del amparo directo resultó un avance muy positivo, junto con darle al recurso de revisión el carácter potestativo, ya no forzoso, y la cuestión de responsabilidades de las autoridades responsables. También se estableció que el amparo indirecto en materia penal se pudiera interponer ante el superior del tribunal cuya resolución se impugnara por la vía de amparo, dado el escaso número de juzgados de distrito que en esa época había y las comunicaciones tan deficientes; de igual manera, se conservó la jurisdicción auxiliar de los juzgadores locales respecto a los jueces de distrito, que ya existía.

Por último, queremos destacar la importancia para el amparo judicial la nueva redacción de artículo 14 constitucional. Recordemos que la Constitución de 1857 decía: "Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él", y que el adverbio "exactamente" había provocado ríos de tinta en los tres ámbitos —jurisprudencial, legal y doctrinal—; quizá la perspicaz pluma de Emilio Rabasa[1253] ha sido la que de manera más lúcida nos explica tal situación; por ello, en la redacción del Proyecto de Carranza se proponía el siguiente texto:

> Artículo 14. A ninguna ley se (le) dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.
>
> Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones (y) **o** derechos, si no mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.
>
> En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.
>
> En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho.

O sea que el viejo concepto de legalidad jurisdiccional se transformaba en "formalidades esenciales del procedimiento", que en términos modernos, por influencia angloamericana, se conoce como el principio del "debido proceso legal", siguiendo el pensamiento de Rabasa; la "exactitud" en la aplicación de la ley se dejó para la materia penal, ya que la materia civil

[1253] *El artículo 14. Estudio constitucional,* 2a. ed., pról. de F. Jorge Gaxiola, México, Porrúa, 1955, pp. 1-128.

tenía que ser "conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley" o los principios generales del derecho, como reza el artículo 14 constitucional y la fracción IV del 107. Como se habrá podido observar, el discurso de Carranza no aclara nada, pues la bigardía de "Barbastenango" era común, anunciaba una cosa y procedía de otra forma.

## II. Las controversias constitucionales

Pensamos que esta institución surgió como una mera cuestión de delimitación de competencias en el Poder Judicial de la Federación. Veamos por qué. Como se recordará, en el artículo 129 de la Constitución de 1824 se establecían las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, que ejercía con colaboración de los tribunales de circuito y juzgados de distrito; dichas atribuciones se ejercían en diversas instancias, de ahí la participación de los demás juzgados y tribunales de la Federación. Si bien en el artículo 131 de la propia Constitución se señalaba cuándo conocían los tribunales de circuito de las segundas instancias, realmente, esta cuestión la vinieron a resolver las *Bases para el Reglamento de la Suprema Corte* aprobadas por el Congreso de la Unión el 14 de febrero de 1826 y, por supuesto, el *Reglamento que debe observar la Suprema Corte de Justicia de la República*, del 13 de mayo del mismo año,[1254] en donde se precisa todo ello.

Por su parte, la Constitución de 1857, con mejor técnica, evidentemente, estableció en su artículo 97 las facultades de los tribunales federales (independientes del juicio de amparo, por eso las llamamos "ordinarias"), y en el siguiente precepto señaló que las controversias que se susciten de un estado con otro y aquellas en que la Unión fuera parte, correspondía conocer a la Suprema Corte en única instancia.

Siguiendo esa misma tradición, los artículos 103 y 104 del Proyecto de Carranza, que se transformaron en 104 y 105 del texto finalmente aprobado, venían a cumplir las mismas funciones que el 97 y 98 de la carta magna de 1857, aunque con mejor redacción. En efecto, el artículo 104 del Proyecto decía:

> Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado (con motivo de sus respectivas atribuciones o) sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquellas en que la Federación fuere parte.

[1254] Nuestro libro *El Poder Judicial Federal en el siglo XIX (notas para su estudio)*, México, UNAM, 1992, pp. 54 y 55.

O sea, aparentemente venía a establecer la competencia tratándose de las facultades establecidas en las fracciones III y IV; sin embargo, incrementaba un supuesto más, como lo eran las controversias que se suscitaran entre los poderes de un estado (con motivo de sus atribuciones o la constitucionalidad de sus actos). Por ello, se consideró que se estaba estableciendo una nueva institución: las controversias constitucionales, aunque hasta que estuvo vigente este texto, el 31 de diciembre de 1994, solamente hubo un asunto, el llamado "caso Oaxaca".[1255] Por ello decimos que esta institución surgió como una mera cuestión de delimitación de competencias y después adquirió entidad propia.

En la multicitada 52ª sesión, del 20 de enero, como señalamos antes, se presentó el dictamen de la segunda comisión, que contenía la propuesta de varios artículos referentes al Poder Judicial de la Federación, entre los que iba el 104, transformado en 105. En dicho dictamen se proponía quitarle los conflictos sobre las atribuciones de los poderes de un estado.

Se discutió en la 55ª reunión de la tarde del lunes 22 de enero; ahí, el presidente de la segunda comisión, Paulino Machorro y Narváez, explicó que como en el artículo 76 se había dado la facultad al Senado de resolver las cuestiones políticas que surgieran entre los poderes de un estado, ahora tocaba darle a la Suprema Corte la atribución de resolver las cuestiones legales, mejor dicho constitucionales, entre dichos poderes. Hubo una discusión de carácter más bien semántica, y finalmente, en la siguiente sesión, de ese mismo día por la noche, se votó el dictamen y se aprobó por unanimidad.

## III. El juicio político y el desafuero de altos funcionarios de la Federación

Como hemos tenido oportunidad de describir en capítulos anteriores de este libro, ha habido toda una evolución constitucional para arribar a distinguir estas dos instituciones. En efecto, en la Constitución de 1824 había una enorme confusión; en la de 1857 hubo un importante esfuerzo, y, podemos decir que quedaron diferenciadas ambas instituciones, resultando una redacción aún perfectible; finalmente, en 1916, el título IV del Proyecto del Primer Jefe, integrado por los artículos 108 a 114, vino a decir lo mismo, pero con mejor técnica jurídica, señalando:

[1255] Poder Judicial de la Federación, *La Suprema Corte de Justicia durante los gobiernos de Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez (1929-1934)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1998, t. II, pp. 612-615.

Artículo 108. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Artículo 109.- Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del presidente de la República; pues en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratare de un delito oficial.

Artículo 110. No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 111. De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarare por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros que el acusado es culpable, después de oírlo y de practicar las diligencias que estime convenientes, éste quedará privado de su puesto por virtud de tal declaración, o inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determinare la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración en su caso de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y

cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante ésta la acusación de que se trate.

Artículo 112. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Artículo 113. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

Artículo 114. En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

En la 48ª sesión de la tarde del 18 de enero se leyó el dictamen de la segunda comisión, relativo al título IV antes mencionado, en donde después de parafrasear el contenido de los preceptos reproducidos del Proyecto carrancista se mencionó una iniciativa del diputado Pastrana Jaimes para crear un tribunal especial de responsabilidades (curiosamente en el año de 2015 se hizo realidad tal propuesta), misma que fue rechazada. Así mismo, se hizo una brevísima referencia a un sexto párrafo, que se añadió al artículo 111, diciendo: "Por este motivo se establece que serán juzgados por el jurado popular", ya que "ha creído que para juzgar, nadie mejor que el pueblo mismo, el cual por experiencia propia conoce el manejo de dichos empleados y puede, a ciencia cierta, dar su resolución", en consonancia con lo señalado por la fracción VI del artículo 20 de la misma ley fundamental, que postulaba:

> El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido el carácter de delitos. Estos serán siempre juzgados por un jurado popular en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

Dicho dictamen fue discutido en la 54ª sesión del domingo 21 de enero por la tarde. Respecto al artículo 108, el diputado Eliseo Céspedes preguntó en relación con la excepción apuntada para el presidente de la República: "¿Por qué no va a ser responsable de las violaciones a esta misma Constitución? Es un ciudadano igual que todos nosotros". A lo que le respondió Lizardi, después de referirse a que si el Legislativo juzga al titular del Ejecutivo se rompía el equilibrio de poderes, señalando: [si el presidente de la República] "comete una violación a la Constitución, en primer lugar se

castigará al secretario de Estado que debió impedirlo [al momento del refrendo]; en segundo lugar, no se castigará de momento… pero sí después, cuando no estuviere ya en ejercicio del cargo". Hicieron uso de la palabra otros constituyentes, pero bordando sobre lo mismo. Respecto al artículo 109, hubo una pequeña discusión en cuanto del número de votos necesarios para el desafuero. El resto de artículos del título cuarto (excepto un "no" que sobraba en el 111) no fueron discutidos y finalmente aprobados, unos por mayoría, otros por unanimidad.

## Capítulo vigésimo octavo

# LOS ÚLTIMOS TÍTULOS DE LA CONSTITUCIÓN

En el presente capítulo, por razones prácticas, analizaremos los tres últimos títulos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, el séptimo (excepto el artículo 130, que ya vimos antes), referente a las prevenciones generales; el octavo, con un solo artículo sobre las reformas a la Constitución; el noveno, también con un solo artículo sobre la inviolabilidad de la ley suprema, y, finalmente, los artículos transitorios.

## I. Los últimos títulos de la Constitución

El Proyecto del Primer Jefe proponía como últimos títulos de la Constitución lo siguiente:

> TÍTULO SEXTO.
> Prevenciones generales
>
> Artículo 123. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.
>
> Artículo 124. Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos de la Federación o uno de la Federación y otro de un Estado, de elección popular; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.
>
> Artículo 125. Ningún pago podrá hacerse que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.
>
> Artículo 126. El presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados, los senadores y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios, que será determinada por la ley y pagada por el tesoro federal. Esta compensación no es renunciable, y la ley que la aumente o disminuya, no podrá tener efecto durante el periodo en que un funcionario ejerce el cargo.
>
> Artículo 127. Todo funcionario público sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar esta Constitución y las leyes que de ella emanen.

Artículo 128. En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tenga exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión, o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de tropas.

Artículo 129. Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

El Estado y la Iglesia son independientes entre sí.

El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna.

El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyen.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

Artículo 130. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal y Territorios federales los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

## TÍTULO SÉPTIMO
## De las reformas de la Constitución

Artículo 131. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, o que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

## TÍTULO OCTAVO
## De la inviolabilidad de la Constitución

Artículo 132.- Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por algún trastorno público se establezca un Gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá

su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el Gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

En la 54ª sesión del 21 de enero se leyó el dictamen de la segunda comisión, suscrito el día anterior, referente a los artículos 123 a 128 y 130 a 134. Como se observará, se incorporaron dos artículos al Proyecto carrancista y se dejó para más adelante el 129, del cual hemos dado cuenta en el capítulo de garantías individuales, referente a las relaciones del gobierno con las entidades religiosas.

En efecto, el Primer Jefe había suprimido los textos de los artículos 125 y 126 de la Constitución Federal de 1857, y en esta oportunidad se regresaron como artículos 131 y 132, que a la letra decían:

Artículo 131. Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los poderes federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la Legislatura respectiva.

Artículo 132. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Este dictamen se discutió en la 62ª sesión del 25 de enero por la noche. Se comenzó por el artículo 123, después pasaría como 124, obviamente. El primero en hacer uso de la palabra fue el diputado Zeferino Fajardo, quien pidió que se añadiera, después de las palabras “reservadas a los Estados”, la referencia “al pueblo”, dando a entender con ello que las facultades constitucionales no establecidas para la federación o para los estados se entendían que el pueblo se las reservaba para sí. Paulino Machorro y Narváez apuntó que ello no era procedente, toda vez que el pueblo no es un órgano constitucional (como lo estableció la Constitución francesa de 1793), que es el objeto propio de reglamentación de las leyes supremas, habiéndose suscitado un debate entre ellos dos, en el cual terció el diputado Hilario Medina; se dio por suficientemente discutido y finalmente se aprobó el texto como había propuesto la segunda comisión por 148 votos contra seis. Los demás artículos no fueron objeto de debate, y todos fueron aprobados por unanimidad.

Independientemente de todos los preceptos anteriormente reseñados, tenemos lo que finalmente fue el artículo 134 constitucional. En la 61ª sesión del 25 de enero, por la tarde, los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez e Hilario Medina, miembros de la segunda comisión, presentaron una iniciativa que, en su parte conducente, decía:

> Al título de la Constitución que contiene las prevenciones generales, la Comisión ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así, para el servicio de la nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen.
>
> …
>
> La Comisión se permite proponerlo en los siguientes términos a la aprobación de esta honorable Asamblea:
>
> Artículo 131. Todos los contratos que el Gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de las obras públicas serán adjudicados en subasta pública, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

No sabemos si se discutió y aprobó esta propuesta, ya que en la 62ª sesión, del 25 de enero, por la noche, cuando se discutieron y aprobaron todos los preceptos antes mencionados de los tres últimos títulos de la Constitución, en el *Diario de Debates* no se relata ninguna discusión y aprobación de lo que en el texto finalmente promulgado sería el artículo 134.

## II. Artículos transitorios

Como cualquier cuerpo legal, nuestra Constitución de 1917 contenía un capítulo de artículos transitorios. En el Proyecto de Carranza se proponía:

> Artículo 1o. Esta Constitución se publicará desde luego y con la mayor solemnidad se protestará guardarla y hacerla guardar en toda la República, pero con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los supremos poderes federales y de los Estados que desde luego entran en vigor, no comenzará a regir sino desde el día 1o de Abril del año próximo de 1917, en cuya fecha deberá instalarse solemnemente el Congreso constitucional y prestar la protesta de ley el ciudadano que resultare electo en las próximas elecciones para ejercer el cargo de presidente de la República.
>
> Artículo 2o. El encargado del Poder Ejecutivo de la nación, inmediatamente que se publique esta Constitución, convocará a elecciones de poderes federales, procurando que éstas se verifiquen de tal manera, que el Congreso quede constituido en tiempo oportuno, a fin de que hecho el cómputo de los

votos emitidos en las elecciones presidenciales, pueda declararse quien es la persona designada como presidente de la República, a efecto de que pueda cumplirse lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 3º. El próximo período constitucional comenzará a contarse para los diputados y senadores desde el 1º de septiembre próximo pasado, y para el presidente de la República, desde esta fecha.

Artículo 4º. Los senadores que en las próximas elecciones llevaren el número par, sólo durarán dos años en el ejercicio de su encargo, para que la Cámara de Senadores pueda removerse en lo sucesivo, por mitad cada dos años.

Artículo 5º. El Congreso de la Unión elegirá a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el mes de abril de 1917, para que este alto cuerpo quede solemnemente instalado el 1º de mayo del mismo año.

Artículo 6º. El Congreso de la Unión tendrá un período extraordinario de sesiones, que comenzará el 1º de abril de 1917, para expedir todas las leyes que consultare el Poder Ejecutivo de la Nación, y además, la Ley Orgánica de los Tribunales de Circuito y de Distrito y la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal y Territorios, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga inmediatamente los nombramientos de magistrados de Circuito y jueces de Distrito y el mismo Congreso de la Unión las elecciones de magistrados y jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y Territorios. Los magistrados de Circuito y jueces de Distrito y los magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios, deberán tomar posesión de su cargo antes del 1º de julio de 1917, cesando entonces los que hubieren sido nombrados por el actual encargado del Poder Ejecutivo de la Unión.

Artículo 7º. Por esta vez, el cómputo de los votos para senadores se hará por la Junta Computadora del 1er. distrito electoral de cada Estado o del Distrito Federal, que se formare para la computación de los votos de diputados, expidiéndose por dicha Junta a los senadores electos las credenciales correspondientes.

Artículo 8º. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá los amparos que estuvieren pendientes, sujetándose a las leyes actualmente en vigor.

Artículo 9º. Los que hubieren figurado en el Gobierno emanado de la rebelión contra el legítimo de la República o cooperado a ésta, o combatido después con las armas en la mano, o sirviendo empleos o cargos de las facciones que han combatido al Gobierno constitucionalista, serán juzgados por las leyes actualmente en vigor, siempre que no hubieren sido indultados por éste.

En la 61ª sesión, del 25 de enero por la tarde, se leyeron los dos dictámenes de la segunda comisión que se formularon el 22 y el 24 del mismo mes respecto a los artículos transitorios. Todo ello se discutió en la 64ª sesión del 27 de enero por la tarde.

En ambos dictámenes se cambiaban prácticamente las fechas señaladas para el inicio del funcionamiento de los poderes federales que emanarían de esa nueva ley suprema, y se añadía, como vimos antes, un párrafo al artículo primero transitorio para que Carranza no tuviera obstáculos y pudiera ser candidato a la presidencia de la República, señalando que en las próximas elecciones no regiría la fracción V del artículo 82 (no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejercito, noventa días antes de la elección). La nueva redacción de artículo 1o transitorio, propuesta por la comisión, decía:

> Artículo 1o transitorio. Esta Constitución se publicará desde luego y con la mayor solemnidad se protestará guardarla y hacerla guardar en toda la República; pero con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los supremos poderes federales y de los Estados, que desde luego entran en vigor, no comenzará a regir sino desde el día 1o de mayo de 1917, en cuya fecha deberá instalarse solemnemente el Congreso constitucional y prestar la protesta de ley el ciudadano que resultare electo en las próximas elecciones para ejercer el cargo de presidente de la República.
>
> En las elecciones a que debe convocarse, conforme al artículo siguiente, no regirá la fracción V del artículo 82; ni será impedimento para ser diputado o senador estar en servicio activo en el Ejército, siempre que no se tenga mando de fuerza en el distrito electoral respectivo.

Ya para terminar las sesiones ordinarias, Múgica propuso que la excepción a los secretarios y subsecretarios de Estado se ampliara para la elección de senadores y diputados federales, en el artículo 1o transitorio, claro, sólo en 1917, lo cual constituyó el último acuerdo del Constituyente queretano.

José Natividad Macías destacó un punto importante: no había ley electoral y, por lo tanto, había que autorizar al Primer Jefe a expedir un ordenamiento en esta dirección, a través de un transitorio; así fue como la segunda comisión propuso un artículo 8o bis transitorio que dijera: “El C. Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, queda facultado para expedir la Ley Electoral conforme a la cual deberán celebrarse, esta vez, las elecciones para integrar los poderes de la Unión”, lo cual fue aprobado por unanimidad y sin discusión, pasando como artículo 9o.

En la maratónica sesión de los días 29, 30 y 31 de enero se propusieron tres nuevos artículos transitorios:

> —Los miembros del Ejército exfederal que se hayan incorporado al constitucionalismo después del año de 1913, así como los que traicionaron a la causa constitucionalista sirviendo a la reacción, no podrán pertenecer al Ejército de la nación, con excepción de la clase de tropa.

—Quedan suprimidas las secretarías de Justicia y de Instrucción y Bellas Artes.

—Se faculta al encargado del Poder ejecutivo de la Unión para que expida la Ley de Responsabilidad civil aplicable a los autores y cómplices de los delitos cometidos en contra del orden constitucional en el mes de febrero de 1913, y contra el Gobierno constitucionalista.

—El Congreso constitucional, en el periodo ordinario de sus sesiones, que comenzará el 1º de septiembre de este año, expedirá todas las leyes orgánicas de la Constitución que no hubieren sido ya expedidas en el periodo extraordinario a que se refiere el artículo 6º transitorio, y dará preferencia a las leyes relativas a garantías individuales, y artículos 30, 32, 33, 35, 36, 38, 107 y parte final del artículo 111 de esta Constitución.

El primero de ellos no pasó; los otros sí, como artículos 14, 15 y 16 transitorios; el 26 de enero, en la 63ª sesión, los diputados Múgica, Álvarez y Gracidas habían propuesto un artículo transitorio, que decía: "Entretanto el Congreso de la Unión y los de los Estados legislan sobre los problemas agrario y obrero, las bases establecidas por esta Constitución para dichas leyes se pondrán en vigor en toda la República", o sea que no requeriría de legislación reglamentaria para aplicarse, lo cual fue aprobado sin discusión, y pasó como artículo 11 transitorio; el contenido del artículo 12 transitorio ya se había aprobado cuando se discutió el artículo 27; de igual manera, el contenido del 13 transitorio se había aprobado cuando se debatió el 123; así pues, fue la comisión de corrección de estilo la encargada de ordenar estos dieciséis preceptos, y quedó conformado el capítulo que estamos comentando.

## III. Para terminar

Como se recordará, en la 5ª sesión ordinaria, del 5 de diciembre de 1916, el presidente del Congreso Constituyente, licenciado Luis Manuel Rojas, propuso los nombres de los miembros de las diversas comisiones parlamentarias, entre ellas la de Corrección de Estilo, para la cual postuló a los diputados Marcelino Dávalos, Alfonso Cravioto y Ciro B. Ceballos, lo cual estuvo aprobado por el pleno ese mismo día.

Hemos visto a lo largo de este trabajo muchos textos aprobados que requerían ser revisados y retocados por dicha comisión, a la vez que el pleno aprobara tales propuestas, para que no sucediera lo que había pasado sesenta años antes, en el Constituyente de 1856-1857, en que la comisión de estilo quedó integrada por un solo diputado, León Guzmán, quien "se

sirvió con la cuchara grande", ya que cambió muchas cosas, y finalmente el Congreso no lo revisó y lo aprobó a ciegas.

El 23 de enero de 1917, el diputado Antonio Ancona Albertos propuso que desde el día siguiente la comisión de estilo presentara diariamente los dictámenes de los artículos que hubieran estudiado, lo que por supuesto fue aprobado. Dos días después, en la 61ª sesión, se presentó la primera tanda de artículos revisados, del 1º al 90, lo que después de un breve intercambio de ideas fue aprobado. En esa misma reunión, el diputado Pedro A. Chapa propuso "nombrar una comisión que se encargara de la parte artística de la Constitución para que nos presenten algunos modelos de tipos de letra", lo cual fue aprobado por la asamblea y se nombraron como integrantes de la misma, aparte de Chapa, Guzmán (el *Diario de los Debates* no dice cuál de ellos) y el general Donato Bravo Izquierdo. El 27 de enero, en la 64ª sesión, se presentó la segunda tanda de artículos por parte de la comisión de corrección de estilo, que igualmente fueron aprobados después de breve discusión. Después, el 31 de enero, el diputado Cravioto informó que ya se había concluido todo el trabajo de la comisión de estilo, sólo faltaba el preámbulo (idea, ya lo señalamos, que había sido rechazada desde la sesión del 12 de diciembre de 1916) y propuso un texto. Ugarte pidió que no se aprobara; Cravioto retiró, con autorización del pleno, el dictamen de preámbulo.

En la 66ª sesión ordinaria del lunes 29 de enero por la tarde, los diputados Jara, Vega Sánchez, Álvarez y quince más propusieron que los suplentes firmaran el texto oficial de la Constitución, aunque estuvieran presentes los propietarios, como de hecho, en la última sesión, Cándido Aguilar lo volvió a proponer, y finalmente se aceptó.

En la parte final de la sesión permanente del 29 al 31 de enero, o sea, en la última de estas fechas, la presidencia del Congreso nombró las comisiones de cortesía para acompañar al Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo, para el acto solemne de rendir protesta, quien había mandado la pluma con que firmó el Plan de Guadalupe, con el fin de que los constituyentes firmaran el texto oficial de la Constitución. La misma presidencia propuso sendas fórmulas para rendir dicha protesta, una para el Primer Jefe y el presidente del Congreso y otra para el resto de los diputados; después de oír una más de las necedades de Palavicini y unas sugerencias de Cravioto y Alonzo Romero, se nombró una comisión con estos dos, junto con Ugarte, para que hicieran una propuesta concreta; finalmente no hubo tal propuesta, sino que sobre la marcha se acordaron las fórmulas de estilo. En esa misma ocasión, Ugarte y Múgica aprovecharon para pronunciar encendidos panegíricos. Después de la última propuesta de Múgica respecto al artículo 1º transitorio, antes mencionada, que fue

aceptada, se pasó a firmar el texto oficial de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, llevando como fecha el 31 de enero de 1917, en primer lugar por el presidente y los vicepresidentes, luego los diputados, por estados y el Distrito Federal (sin diferenciar propietarios de suplentes), y finalmente los secretarios y los prosecretarios.

Ese mismo miércoles 31 de enero, por la tarde, se llevó a cabo la sesión solemne, en que el presidente del Congreso Constituyente, diputado Luis Manuel Rojas, rindió la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución aprobada; siguieron los demás diputados, no sin antes escuchar las necedades de costumbre; se suspendió la sesión hasta que llegó Venustiano Carranza, iniciando con unas palabras del presidente del Congreso, que fueron respondidas por don Venustiano, y acto continuo expresó: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida hoy, que reforma la del 5 de febrero de 1857. Si no lo hiciere así, que la nación me lo demande" . Por último, don Hilario Medina pronunció el discurso oficial de clausura y se levantó la sesión.[1256] El 5 de febrero de 1917, Venustiano Carranza, en su calidad de encargado del Poder Ejecutivo Federal, promulgó esa nueva ley fundamental de nuestro país.

[1256] *Cfr.* nuestro trabajo: "El discurso pronunciado por el diputado Hilario Medina en la clausura del Congreso Constituyente de 1916-1917", en *Cien ensayos para el Centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. I, Estudios históricos, México, UNAM-Senado de la República, 2017, pp. 375-387.

# ANEXO

# SÍNTESIS DE LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

(1917- 2017)

# TÍTULO PRIMERO

## CAPÍTULO I

## DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS

**ARTÍCULO 1º**

**1ª REFORMA: *DOF (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN)* DEL 14-08-2001**

Se reubicó del artículo segundo a este artículo la prohibición de la esclavitud. Además, se estableció la prohibición de la discriminación en México.

**2ª REFORMA: *DOF* DEL 04-12-2006**

Dentro de los motivos por los que se prohibió la discriminación, se reemplazó la expresión "capacidades diferentes", por la de "discapacidades", en el tercer párrafo.

**3ª REFORMA: *DOF* DEL 10-06-2011**

i) Se reformó el título del primer capítulo "De las garantías individuales", por "De los derechos humanos y sus garantías".

ii) Se cambió el paradigma del otorgamiento de las garantías individuales por el de reconocimiento de los derechos humanos, y se amplió el catálogo de los mismos, incluyendo a los contenidos en los tratados internacionales celebrados por México.

ii) Se estableció que la interpretación de las normas relativas a derechos humanos debe ser favoreciendo en todo momento a las personas la protección más amplia, constituyendo el llamado "principio pro persona" en el segundo párrafo.

iii) Se señaló que las autoridades, de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, tienen la obligación de defender los derechos humanos, además de reparar las violaciones que se cometieran a los mismos.

iv) Se incorporó el principio de no discriminación, por razón de las preferencias sexuales de las personas.

## Artículo 2º

### 1ª Reforma: *DOF* del 14-08-2001

i) Se dispuso que la nación mexicana es única e indivisible.

ii) Se reconoció que la nación tiene una composición pluricultural sustentada en los pueblos indígenas. Además, se estableció qué debe entenderse por pueblos y comunidades indígenas.

iii) Se señaló cuáles deben ser los principios generales para el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas.

iv) Se estableció el reconocimiento y garantía del derecho a la libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, así como las respectivas obligaciones de las autoridades para abatir las carencias y rezagos que los afectan.

### 2ª Reforma: *DOF* del 22-05-2015

Dentro de los términos del derecho a la libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, se estableció que en materia de derechos político-electorales se debe garantizar la igualdad entre los hombres y las mujeres indígenas.

### 3º Reforma: *DOF* del 29-01-2016

i) Al margen de la reforma política para la Ciudad de México, se dispuso que se debe ejercer el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, respetando el pacto federal, la soberanía de los estados y la autonomía de la Ciudad de México.

ii) Se sustituyo la expresión "La Federación, los Estados y los Municipios", por "La Federación, las entidades federativas y los municipios".

## Artículo 3º

### 1ª Reforma: *DOF* del 13-12-1934

i) Se determinó el carácter socialista de la educación.

ii) Se determinó la rectoría del Estado en materia educativa impartiendo educación primaria, secundaria y normal, aunque podría conceder autorizaciones a los particulares para impartir educación en cualquiera de estos tres niveles, misma que tenía facultad de revocar en cualquier momento, excluyendo en todo momento la participación de las corporaciones religiosas.

iii) Se dispuso que la educación primaria sería obligatoria y gratuita.

iv) Se estableció la facultad discrecional del Estado para retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en los planteles educativos particulares.

**2ª Reforma: *DOF* del 30-12-1946**

i) Se establecieron los fines de la educación.

ii) Se dispuso que conforme a los criterios rectores la educación debía ser ajena a cualquier doctrina religiosa y basada en los resultados del progreso científico, de carácter democrático, nacional, y que contribuya a la mejor convivencia humana.

iii) Se reconoció, además de la educación primaria, secundaria y normal, la de cualquier tipo o grado destinado a los obreros y campesinos.

iv) Se estableció que toda la educación que el Estado impartiera sería gratuita, ya no sólo la educación primaria.

**3ª Reforma: *DOF* del 09-06-1980**

Se adicionó una fracción VIII, recorriéndose la numeración, referente a las condiciones jurídicas que regirían en las universidades o instituciones de educación superior a las que la ley les otorgue autonomía.

**4ª Reforma: *DOF* del 28-01-1992**

i) Se estableció de manera expresa el carácter laico de la educación.

ii) En el inciso c) de la segunda fracción se estableció, con el fin de robustecer la educación y para que contribuya a la mejor convivencia humana, evitar los privilegios por motivos religiosos.

**5ª Reforma: *DOF* del 05-03-1993**

i) Se dispuso de manera expresa que todo individuo tiene derecho a recibir educación.

ii) Se estableció que el Estado impartiría educación preescolar, primaria y secundaria, adquiriendo esta última el carácter de obligatoria.

iii) Se retiró la prohibición de impartir educación por parte de las corporaciones religiosas.

iv) Se estableció que el Ejecutivo Federal determinaría los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal.

v) Se incorporó la obligación del Estado de promover y atender todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la superior.

### 6ª Reforma: *DOF* del 12-11-2002

i) Se estableció la obligación del Distrito Federal de impartir todos los niveles de educación básica.

ii) Se dispuso la obligatoriedad de la educación preescolar.

iii) Dentro de los niveles educativos de los que el Ejecutivo Federal se encarga de determinar los planes y programas de estudio, se adicionó a la educación preescolar.

iv) Se incorporó la obligación del Estado de promover y atender todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación inicial y la superior.

### 7ª Reforma: *DOF* del 10-06-2011

Se incorporó el principio del respeto a los derechos humanos, como uno de los fines de la educación nacional.

### 8ª Reforma: *DOF* del 09-02-2012

i) Se estableció la obligatoriedad de la educación media superior, aunada a los niveles de educación básica.

ii) En el inciso c) de la segunda fracción se adicionó que uno de los fines por los que la educación debe contribuir a la mejor convivencia humana es fortalecer el aprecio y el respeto por la diversidad cultural.

### 9ª Reforma: *DOF* del 26-02-2013

i) Se instituyó el paradigma de la calidad con que deben prestarse los servicios educativos.

ii) Se estableció un servicio profesional docente y las condiciones para ingresar.

iii) Se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, como un organismo constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía técnica, de gestión, presupuestaria y para determinar su organización interna.

### 10º Reforma: *DOF* del 29-01-2016

i) Debido a la reforma política de la Ciudad de México, al disponer que todos tienen derechos a la educación, y que es obligación del Estado garantizarla, se toman en cuenta como partes integrantes del estado a la Federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios.

ii) En cuanto a los planes de estudio, se dispuso que el Ejecutivo Federal tomará en cuenta la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, y ya no de los estados y la Ciudad de México.

iii) Se estableció que el Congreso de la Unión debe expedir las leyes necesarias en materia educativa, para distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

## Artículo 4º

### 1ª Reforma: *DOF* del 31-12-1974

i) Se reconoció la igualdad ante la ley de los hombres y las mujeres.
ii) Se instituyó la protección del núcleo familiar por parte del Estado.
iii) Se constitucionalizó la libertad reproductiva de las personas.

### 2ª Reforma: *DOF* del 18-03-1980

Se estableció la obligación de los padres, de preservar los derechos de sus hijos; así como las instituciones públicas para protegerlos.

### 3ª Reforma: *DOF* del 03-02-1983

Se estableció el derecho de acceso a los servicios de salud y la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas para prestarlos.

### 4ª Reforma: *DOF* del 07-02-1983

Se creó el derecho de toda familia de disfrutar de una vivienda digna y decorosa, además de la obligación del Estado de crear los instrumentos necesarios para hacerlo posible.

### 5ª Reforma: *DOF* del 28-01-1992

i) Se estableció que la nación mexicana tiene una composición pluricultutral sustentada en los pueblos indígenas.

ii) Se dispuso la protección y promoción de la ley a los pueblos indígenas en sus usos y costumbres.

iii) Se estableció el reconocimiento de las prácticas jurídicas de los pueblos indígenas en los procesos agrarios.

### 6ª Reforma: *DOF* del 28-06-1999

Se instituyó el derecho de toda persona a gozar de un medio ambiente sano.

**7ª Reforma: *DOF* del 07-04-2000**

i) Se señaló que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud y educación para su desarrollo integral, además de la obligación de los ascendientes, tutores y custodios de preservarlos.

ii) Se dispuso la obligación del Estado de proveer lo necesario y promover el respeto a la dignidad de la niñez y sus derechos.

**8ª Reforma: *DOF* del 14-08-2001**

Se derogó el primer párrafo, sobre el reconocimiento de los pueblos indígenas, que pasó al artículo segundo.

**9ª Reforma: *DOF* del 30-04-2009**

Se adicionó un último párrafo para garantizar el ejercicio de los derechos culturales, así como la obligación del Estado de proporcionar los medios para la difusión y desarrollo de la cultura.

**10ª Reforma: *DOF* del 12-10-2011**

Se estableció el derecho de acceso a la cultura física y a la práctica del deporte, y la obligación del Estado de fomentarlo.

**11ª Reforma: *DOF* del 12-10-2011**

Se incorporó el principio del interés superior de la niñez, que regirá las políticas públicas dirigidas a este sector.

**12ª Reforma: *DOF* del 13-10-2011**

Se estableció el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, el cual será garantizado por el Estado.

**13ª Reforma: *DOF* del 08-02-2012**

i) Se incorporó la obligación del Estado, de garantizar el respeto al derecho a un medio ambiente sano.

ii) Se estableció el derecho al agua para consumo personal y doméstico, el cual deberá ser suficiente, salubre, aceptable y asequible, además de la obligación del Estado de garantizar este derecho.

#### 14ª Reforma: *DOF* del 17-06-2014

i) Se añadió el derecho de identidad de las personas y a ser registradas de manera inmediata a su nacimiento, y la obligación del Estado de garantizar este derecho.

ii) Se estableció la obligación de expedir de manera gratuita la primera copia certificada del acta de nacimiento, por la autoridad competente.

### Artículo 5º

#### 1ª Reforma: *DOF* del 17-11-1942

Se estableció el carácter obligatorio y gratuito de las funciones electorales y censales, además de los servicios profesionales de índole social.

#### 2ª Reforma: *DOF* del 31-12-1974

Se trasladó a este artículo el contenido del artículo cuarto del texto original, en el que se estableció la libertad para elegir oficio o profesión, así como sus limitaciones, y se dispuso además que la ley señalará qué profesiones requieren título para su ejercicio.

#### 3ª Reforma: *DOF* del 06-04-1990

Se estableció la retribución para quienes lleven a cabo profesionalmente funciones electorales y censales acorde a lo establecido por la Constitución y las leyes correspondientes.

#### 4ª Reforma: *DOF* del 28-01-1992

Se eliminó la restricción para erigir órdenes monásticas en el territorio nacional.

#### 5º Reforma: *DOF* del 29-01-2016

En consecuencia de la reforma política de la Ciudad de México, se sustituyó la frase “en cada Estado”, por “entidades federativas”.

### Artículo 6º

#### 1ª Reforma: *DOF* del 06-12-1977

Se estableció la obligación del Estado de garantizar el derecho de acceso a la información.

#### 2ª Reforma: *DOF* del 20-07-2007

Se establecieron los principios y bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

#### 3ª Reforma: *DOF* del 13-11-2007

Se estableció el derecho de réplica.

#### 4ª Reforma: *DOF* del 11-06-2013

Se creó un organismo público descentralizado, para proveer el servicio de radiodifusión y asegurar el acceso a un mayor número de personas en las entidades de la Federación, denominado Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR)

#### 5ª Reforma: *DOF* del 07-02-2014

i) Se estableció la obligación de transparencia de todas las organizaciones que reciban recursos públicos.

ii) Se detallaron las atribuciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y su naturaleza jurídica como un órgano constitucional autónomo, con la función de garantizar el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

#### 6º Reforma: *DOF* del 29-01-2016

i) A partir de la reforma política de la Ciudad de México, se dispuso que la Federación y las entidades federativas, para el ejercicio del derecho de acceso a la información, deben seguir ciertos principios.

ii) Se cambió en término "los Estados y el Distrito Federal" por "las entidades federativas".

### Artículo 7º

#### 1ª Reforma: *DOF* del 11-06-2013

i) Se estableció la libertad, ya no sólo de escribir sobre cualquier materia, sino de difundir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio, sujetándose a los límites que la misma Constitución establece.

ii) Se declaró la prohibición de la censura y el secuestro de los bienes para la difusión de información.

### Artículo 8º

**Sin reforma**

### Artículo 9º

**Sin reforma**

### Artículo 10

**1ª Reforma: *DOF* del 22-10-1971**

Se reformuló el artículo para aclarar que el derecho a poseer armas de fuego se limita al domicilio de la persona y las autorizadas por la ley; siendo la ley federal la que establezca las condiciones, requisitos y lugares para su portación.

### Artículo 11

**1ª Reforma: *DOF* del 10-06-2011**

Se estableció el derecho de solicitar asilo político en el territorio nacional y el de recibir refugio por causa de carácter humanitario.

**2ª Reforma: *DOF* del 15-08-2016**

Se adicionó que el reconocimiento y otorgamiento de la condición de refugiado, se realizaría de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

### Artículo 12

**Sin reforma**

### Artículo 13

**Sin reforma**

### Artículo 14

#### 1ª Reforma: *DOF* del 09-12-2005

Se reformuló el artículo en consecuencia de la prohibición expresa de la pena de muerte que se establece en una reforma del mismo año en el artículo 22.

### Artículo 15

#### 1ª Reforma: *DOF* del 10-06-2011

Se reemplazó la expresión "garantías y derechos establecidos por esta Constitución", por "derechos humanos reconocidos por esta Constitución".

### Artículo 16

#### 1ª Reforma: *DOF* del 03-02-1983

Se estableció la inviolabilidad de la correspondencia; también, que en tiempos de paz el ejército no podrá alojarse en casa de un particular sin la voluntad del dueño, ni exigir prestaciones; sin embargo, en tiempos de guerra lo podrá hacer en los términos de la ley marcial correspondiente.

#### 2ª Reforma: *DOF* del 03-09-1993

Continúa estableciendo que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito por la autoridad competente.

Sólo la autoridad judicial puede librar orden de aprehensión, precediendo denuncia, acusación o querella, sobre delitos señalados por la ley y que ameriten pena privativa de la libertad.

La autoridad que ejecute la orden de aprehensión debe poner a disposición del juez al inculpado, sin dilación; de lo contario, se sancionará según la ley.

En caso de flagrancia, cualquiera pude detener al indiciado poniéndolo a disposición de la autoridad; el Ministerio publico, en caso de urgencia, y con posibilidad de que el inculpado se sustraiga de la justicia, puede ordenar su detención.

Por flagrancia o urgencia, sin demora, el juez que reciba la consignación debe ratificar la detención o decretar la libertad.

El Ministerio Público no puede retener más de cuarenta y ocho horas a un indiciado; en este plazo deber ser puesto en libertad o a disposición de un juez; sólo se podrá duplicar en casos de delincuencia organizada.

### 3ª Reforma: *DOF* del 03-07-1996

Se dispuso que las comunicaciones privadas son inviolables, y que se castigará cualquier atentado contra ellas; sólo se realizará a petición de la autoridad federal que la ley faculte o el titular del Ministerio Público de la entidad correspondiente; no se autorizarán en materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo ni en las del detenido con su defensor.

Las intervenciones deben cumplir con los requisitos; de lo contrario, carecerán de valor probatorio.

### 4ª Reforma: *DOF* del 08-03-1999

Se eliminaron las palabras “acusación” y “determinado”; además, se sustituye la frase “elementos del tipo” por “cuerpo del delito”. Se eliminó por lo tanto a la acusación como elemento de procedibilidad, pues sólo conserva para librar orden de aprehensión a la denuncia o querella sobre un hecho que la ley señale como delito.

### 5ª Reforma: *DOF* del 18-06-2008

Cambió la presentación de pruebas para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, por los datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y la probable responsabilidad o participación del indiciado.

Se estableció lo que es la flagrancia, y se crea el registro inmediato de la detención.

Se estableció la figura del arraigo para delitos de delincuencia organizada, decretado por la autoridad judicial a petición de Ministerio Público. Se define lo que es delincuencia organizada.

La orden de cateo será expedida por la autoridad judicial a petición del Ministerio Público.

Se regularon las intervenciones entre particulares.

Se creó la figura de los jueces de control, y el registro fehaciente de todas las comunicaciones de éste con el Ministerio Público y demás autoridades competentes.

**6ª Reforma: *DOF* del 01-06-2009**

Se estableció el derecho a la protección de los datos personales, el acceso a la información, rectificación y cancelación de los mismos, así como la manifestación de su oposición.

**Artículo 17**

**1ª Reforma: *DOF* del 17-03-1987**

Se reafirmó el principio de que nadie puede hacerse justicia a por sí mismo; también, el derecho a la administración de justicia pronta y expedita, y prohibió las costas judiciales; se estableció la independencia de los tribunales por las leyes federales y locales.

**2ª Reforma: *DOF* del 18-06-2008**

Se previeron mecanismos alternativos de solución de controversias, con especificaciones para la materia penal.

En el procedimiento oral, la sentencia que le ponga fin debe ser explicada de manera oral en audiencia pública.

Se estableció el servicio de defensoría pública de calidad para la población.

**3ª Reforma: *DOF* del 29-07-2010**

Se estableció la regulación de las acciones colectivas, misma que determinará las materias en que aplicarán, y que sólo los jueces federales conocerán de estos procedimientos.

**4º Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Derivado de la reforma política de la Ciudad de México, se sustituyeron los términos "la Federación, los Estados y el Distrito Federal" por "la Federación y las entidades federativas".

**Artículo 18**

**1ª Reforma: *DOF* del 23-02-1965**

En casos de prisión preventiva, se estableció la separación del lugar de ésta y del lugar donde se libre la pena; se establece el trabajo, la capacitación y la educación como base de la organización del sistema penal, y la separación de mujeres y hombres en reclusión; además de la celebración

de convenios entre gobernadores de los estados con la federación para la extinción de penas en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal, y el establecimiento de instituciones especiales para menores infractores.

**2ª Reforma: *DOF* del 04-02-1977**

Se instituyó la extradición de reos en los términos de los tratados internacionales celebrados para este efecto.

**3ª Reforma: *DOF* del 14-08-2001**

Se dispuso la posibilidad de los reos de compurgar penas cerca de su domicilio, con fines de readaptación social.

**4ª Reforma: *DOF* del 12-12-2005**

Estableció un sistema integral de justicia penal para los adolescentes.

**5ª Reforma: *DOF* del 18-06-2008**

Se cambió la frase "pena corporal" por "pena privativa de la libertad".

Se habló ya, del sistema penitenciario, fundado en las bases del trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte, el cual procurará la reinserción social de los ahora sentenciados y no reos.

Se estableció la celebración de convenios entre la Federación, los estados y el Distrito Federal, para la extinción de penas en sus diversas competencias.

El derecho de los sentenciados a compurgar penas cerca de su domicilio no aplicará en casos de delincuencia organizada y en internos que requieran tratamiento especial.

Se establecieron centros especiales para la reclusión preventiva y ejecución de sentencias en casos de delincuencia organizada; a los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada la autoridad podrá restringir sus comunicaciones con terceros, al igual que a internos que requieran medidas de seguridad especiales.

**6ª Reforma: *DOF* del 10-06-2011**

Se agregó el respeto a los derechos humanos como base del sistema penitenciario.

### 7ª **Reforma:** ***DOF*** **del 02-07-2015**

Se dispuso que el sistema integral de justicia penal para adolecentes debe garantizar los derechos humanos que la Constitución otorga a toda persona.

En materia de justicia para adolecentes el proceso será acusatorio y oral.

### 8º **Reforma:** ***DOF*** **del 29-01-2016**

Al margen de la reforma política de la Ciudad de México, se modificó la frase "la Federación, los Estados y el Distrito Federal" por "la Federación y las entidades federativas".

## Artículo 19

### 1ª **Reforma:** ***DOF*** **del 03-09-1993**

Se ordenaron no más de setenta y dos horas en detención después de que el indiciado haya sido puesto a disposición de la autoridad judicial, sin que se justifique con auto de formal prisión, con datos suficientes que acrediten su probable responsabilidad; la prolongación en perjuicio del inculpado será sancionada por la ley; de no recibir los custodios, en el plazo señalado, copia autorizada del auto de formal prisión, deberán llamar la atención del juez, y si dentro de las tres horas siguientes no lo reciben, pondrán en libertad al inculpado.

Además del auto de formal prisión, se agrega el de sujeción a proceso.

### 2ª **Reforma:** ***DOF*** **del 08-03-1999**

Se reafirmó el plazo de setenta y dos horas para justificar con auto de formal prisión la detención, además de que se establece el contenido que éste debe tener.

Se incorporó una excepción, pues este plazo sólo podrá prorrogarse a petición del indicado en los términos que la ley señale; es ahora la autoridad responsable del establecimiento donde se encuentre el indiciado de llamar la atención del juez en caso de no recibir el auto de formal prisión o la solicitud de prórroga; de no recibirlo en las siguientes tres horas, deberá poner en libertad al indiciado.

### 3ª **Reforma:** ***DOF*** **del 18-06-2008**

Sustituyó el auto de vinculación a proceso, al auto de formal prisión.

Corresponde al Ministerio Público solicitar el auto de formal prisión u otras medidas cautelares al juez, pero éste ordenará de manera oficiosa la prisión preventiva en casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con armas y explosivos, así como los delitos graves que las leyes respectivas establezcan.

Si después de la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada, el inculpado se sustrae de la justicia o es extraditado, se suspende el proceso y los plazos para prescripción de la acción penal.

### 4ª Reforma: *DOF* del 14-07-2011

Se agregó la trata de personas al catálogo de delitos por los cuales el juez debe ordenar prisión preventiva de manera oficiosa.

## Artículo 20

### 1ª Reforma: *DOF* del 02-12-1948

Se estableció la libertad bajo fianza en delitos cuya pena amerite castigo en el que el término medio aritmético de la pena no sea mayor a cinco años.

Se dispuso el monto máximo de la pena, y sus excepciones.

### 2ª Reforma: *DOF* del 14-01-1985

Se sustituyeron palabras y frases como: "libertad provisional bajo caución" por "libertad bajo fianza"; se sustituye "sanción" por "castigo" y "juzgador" por "juez".

Se establecieron dos años de salario mínimo general del lugar en el que fue cometido el delito, como límite de la cantidad de la caución, pero el juez, según la gravedad del delito y las circunstancias particulares del imputado, puede aumentarlo a cuatro años.

De ser intencional el delito, la garantía será tres veces mayor, y de ser preterintencional o imprudencial, bastará con garantizar daños y perjuicios patrimoniales.

### 3ª Reforma: *DOF* del 03-09-1993

Es una reforma en la que se establecieron las garantías del inculpado en el proceso penal, como solicitar la libertad provisional bajo caución, que el juez le debe otorgar, la cual debe garantizar la reparación del daño y estar dentro de las posibilidades del inculpado. No pude ser obligado a declarar. Se prohibió la incomunicación, intimidación o tortura. De no ser rendida

la confesión ante el Ministerio Público o el juez o sin su defensor, carecerá de valor probatorio; si la solicita será careado con quienes depongan en su contra.

Será juzgado antes de cuatro meses si la pena es menor a dos años; si excede ese tiempo, será juzgado antes de un año.

Desde el inicio de su proceso será informado de sus derechos constitucionales, tendrá derecho a la defensa y a que su defensor comparezca en todos los catos del proceso.

Se instituyeron los derechos de la víctima en todo proceso penal.

#### 4ª Reforma: *DOF* del 03-07-1996

Estableció que la libertad bajo caución no se puede llevar a cabo en delitos que por su gravedad la ley expresamente prohíba el beneficio. El juez también puede negar el beneficio en casos en que el inculpado haya sido condenado antes por un delito grave; también si el Ministerio Público aporta elementos para demostrar que el inculpado representa un riesgo para el ofendido o la sociedad.

Se establecen la naturaleza, modalidad, circunstancias, así como las características y posibilidades del inculpado, para dictar el monto de la caución.

Se señala que la ley determinará los casos graves en los que el juez puede revocar la libertad bajo caución.

#### 5ª Reforma: *DOF* del 21-09-2000

Se dividió en apartado A, que contiene de la fracción I a la X, y el B, en el que se adicionaron seis fracciones; y se reformó el primer párrafo de la fracción IV. Se reafirmó el derecho del inculpado de carearse con quien deponga en su contra, salvo lo dispuesto en la fracción V, apartado B, que refiere que si la víctima u ofendido es menor, a menos que se trate de violación o secuestro.

En el apartado B se consagran todas las garantías de la víctima u ofendido.

#### 6ª Reforma: *DOF* del 18-06-2008

Estableció que el proceso será acusatorio y oral, que se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. Se establecen los principios generales del proceso, los derechos de toda persona imputada y los de la víctima u ofendido.

### 7ª Reforma: *DOF* del 14-07-2011

Se incluyó la trata de personas en el catálogo de delitos por los que la víctima u ofendido tiene derecho al resguardo de su identidad y datos personales.

## Artículo 21

### 1ª Reforma: *DOF* del 03-02-1983

Se dispuso que la imposición de penas es exclusiva de la autoridad judicial, y la persecución del delito corresponde al Ministerio Público y a la Policía Judicial. Por sanciones administrativas sólo se debe pagar una multa, o un arresto de no más de treinta y seis horas.

Si el infractor fuera jornalero, obrero o trabajador, la multa no será mayor al importe de su jornal, o salario de un día; de ser trabajador no asalariado, no será mayor a un día de su ingreso.

### 2ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994

Se instituyó la impugnación sobre resoluciones del Ministerio Público, sobre no ejercicio o desentendimiento de la acción penal.

La seguridad pública sólo estará a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los estados y municipios.

Establecimiento de un sistema nacional de seguridad pública.

### 3ª Reforma: *DOF* del 03-07-1996

Se estableció que el Ministerio Público tiene a cargo, además de la persecución de los delitos, la investigación, y para esto se auxiliará de una policía, que estará bajo su autoridad y mando inmediato.

### 4ª Reforma: *DOF* del 20-06-2005

Se adiciona el párrafo quinto, que faculta al Ejecutivo Federal para reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, con aprobación del Senado en cada caso.

### 5ª Reforma: *DOF* del 18-06-2008

Se dispuso que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a los policías, quienes actuarán bajo la conducción y mando de aquél. El ejercicio de la acción penal es del Ministerio Público, y la ley preverá las excepciones. La imposición y modificación de penas es función

exclusiva de la autoridad judicial. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones a reglamentos gubernativos y de policía, que además de multa o arresto puede ser el trabajo a favor de la comunidad.

El Ministerio Público puede considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal.

Se establece la competencia concurrente entre los niveles de gobierno, en materia de seguridad pública.

Se estableció un nuevo sistema nacional de seguridad pública, conformado por el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno.

#### 6º Reforma: *DOF* del 29-01-2016

En consecuencia de la reforma política para la Ciudad de México, se cambiaron los términos "la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios" por "la Federación, los estados, las entidades federativas y los Municipios".

### Artículo 22

#### 1ª Reforma: *DOF* del 28-12-1982

Se estableció que no se considera confiscación el decomiso de bienes en caso de enriquecimiento ilícito.

Para la aplicación de la pena de muerte a homicidas se estableció que debe ser con alevosía, premeditación o ventaja, de manera condicional, ya no "y ventaja".

#### 2ª Reforma: *DOF* del 03-07-1996

Se reforma el párrafo segundo. Estableció que tampoco se considerará como confiscación el decomiso de bienes propiedad de un sentenciado, por delitos previstos como delincuencia organizada, o de los que se conduzca como dueño y no acredite su legítima procedencia.

#### 3ª Reforma: *DOF* del 08-03-1999

Estableció que tampoco será considerada confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono. Con relación a los bienes asegurados por motivo de investigación o proceso por delitos de delincuencia organizada, se aplicarán a favor del Estado, por sentencia ju-

dicial dictada previa audiencia a terceros y que acredite el cuerpo del delito previsto en la ley como delincuencia organizada.

**4ª Reforma: *DOF* del 09-12-2005**

Se reformó el párrafo primero y se deroga el cuarto. Dispuso la prohibición de la pena de muerte.

**5ª Reforma: *DOF* del 18-06-2008**

Estableció que la pena debe ser proporcional al delito que sanciona y al bien jurídico que se afectó.

Dentro de lo que no se considera confiscación de bienes, se establece la figura de extinción de dominio y las reglas por las que se rige su procedimiento, la cual procederá en casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

**6ª Reforma: *DOF* del 27-05-2015**

Se reforma la fracción II del párrafo segundo. Se agregó el enriquecimiento ilícito al catálogo de delitos por los cuales procede la figura de la extinción de dominio.

## Artículo 23

**Sin reforma**

## Artículo 24

**1ª Reforma: *DOF* del 28-01-1992**

Se suprimió el señalamiento expreso de los templos y el domicilio particular para practicar ceremonias o devociones, respecto a la libertad religiosa. También se suprime la vigilancia de la autoridad en los templos.

De manera expresa se establece que no puede el Congreso expedir leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos de culto público que no se celebren en los templos se sujetarán a la ley reglamentaria.

**2ª Reforma: *DOF* del 19-07-2013**

Se estableció constitucionalmente el derecho de libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión. También se establece que no se pue-

den utilizar los actos públicos, en ejercicio de la libertad religiosa, con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

### Articulo 25

#### 1ª Reforma: *DOF* del 03-02-1983

Estableció que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que sea integral y fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático, para que permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos.

Contribuirán en el desarrollo económico el sector público, el sector social y el privado.

El sector público estará a cargo de manera exclusiva de las aéreas estratégicas que señala el artículo 28, párrafo cuarto, de esta Constitución, y puede participar con los sectores social y privado para el desarrollo de las áreas prioritarias.

La ley establecerá mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica, de todas las formas de organización social para la producción y consumo de bienes y servicios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica realizada por los particulares.

#### 2ª Reforma: *DOF* del 28-06-1999

Se agregó que debe ser sustentable, además de integral, el desarrollo nacional.

#### 3ª Reforma: *DOF* del 05-06-2013

Se estableció lo que se debe entender por "competitividad".

El Estado debe alentar y proteger la actividad económica de los particulares, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial, que incluya vertientes sectoriales y regionales.

#### 4ª Reforma: *DOF* del 20-12-2013

Estableció que la planeación y el control del sistema eléctrico nacional y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, será conforme a lo establecido en el artículo 27, y los actos jurídicos que las em-

presas productivas del Estado celebren para este efecto serán regulados por la ley reglamentaria.

Se agregó la sustentabilidad como criterio para apoyo al sector social y a los particulares que apoyen al desarrollo nacional.

**5ª Reforma: *DOF* del 26-05-2015**

Se estableció que el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y el sistema financiero, para generar las condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo, siguiendo este principio el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales.

**6ª Reforma: *DOF* del 05-02-2017**

Se ordenó la implementación de políticas públicas de mejora regulatoria a las autoridades de todos los órdenes de gobierno, para la simplificación de regulaciones, trámites y servicios.

**Artículo 26**

**1ª Reforma: *DOF* del 03-02-1983**

i) Se estableció la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.

ii) Se dispuso que habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarían los programas de la administración pública federal.

iii) Se instituyó la participación democrática, a través de la consulta popular, en la planeación del desarrollo nacional.

**2ª Reforma: *DOF* del 07-04-2006**

Se estableció un apartado B, que dispone la creación de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como la organización y atribuciones del organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, que estará a cargo de dicho Sistema.

**3ª Reforma: DOF *del* 05-06-2013**

i) Se estableció la competitividad como característica del Plan Nacional de Desarrollo.

ii) Se adicionó que dicho plan debe considerar el desarrollo industrial sectorial y regional.

**4ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

i) Se adicionó que la planeación para el desarrollo nacional, además de ser democrática sería deliberativa.

ii) Se estableció un apartado C, que dispone la creación de un órgano constitucional autónomo, denominado Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y se detalló su organización y atribuciones.

**5ª Reforma: *DOF* del 27-01-2016**

En consecuencia de la reforma e materia de desindexación del salario mínimo, se estableció la Unidad de Medida y Actualización, sustituyendo al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para el pago de obligaciones previstas en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal.

**6ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Debido a la reforma política de la Ciudad de México, se sustituyeron los términos "la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios" por "la Federación, entidades federativas y los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México".

**Artículo 27**

**1ª Reforma: *DOF* del 10-01-1934**

Se autorizó a los núcleos de población para distribuir sus propiedades en tierras comunales, y se estableció la declaratoria de nulidad para el caso de despojo de las mismas.

**2ª Reforma: *DOF* del 06-12-1937**

Se determinó la competencia de los jueces federales para resolver cuestiones territoriales de las propiedades comunales.

**3ª Reforma: *DOF* del 09-11-1940**

Se declaró la competencia del Ejecutivo federal para resolver las controversias territoriales entre los terrenos comunales.

**4ª Reforma: *DOF* del 21-04-1945**

Se estableció la propiedad de la nación de las aguas de los ríos, lagos, lagunas y esteros cruzados por las líneas divisorias de dos entidades de la República.

**5ª Reforma: *DOF* del 12-02-1947**

Se estableció la procedencia de juicio de amparo que interpongan los propietarios que posean certificados de inafectabilidad.

**6ª Reforma: *DOF* del 02-12-1948**

Se autorizó a los Estados extranjeros para adquirir inmuebles para el servicio de sus embajadas.

**7ª Reforma: *DOF* del 20-01-1960**

Se declaró el dominio directo de la nación sobre los recursos naturales de la plataforma continental, aguas marinas interiores, zócalos submarinos y el espacio situado sobre el territorio nacional.

**8ª Reforma: *DOF* del 29-12-1960**

Se estableció la competencia exclusiva de la Federación para generar, distribuir, conducir, transformar y abastecer de energía eléctrica a la población.

**9ª Reforma: *DOF* del 08-10-1974**

Se eliminó la figura de los territorios federales, que formaban parte de la Federación.

**10ª Reforma: *DOF* del 06-02-1975**

i) Se estableció la prohibición constitucional para otorgar concesiones o celebrar contratos en materia de minerales radiactivos.

ii) Se estableció la facultad de la nación para aprovechar los combustibles nucleares en la generación de energía nuclear, para fines pacíficos.

**11ª Reforma: *DOF* del 06-02-1976**

Se definió el alcance de la zona económica exclusiva, que será de doscientas millas náuticas sobre el mar territorial.

**12ª Reforma: *DOF* del 06-02-1976**

Se estableció la base constitucional para regular los asentamientos humanos, y el establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de las tierras.

**13ª Reforma: *DOF* del 03-02-1983**

Se constitucionalizó la justicia agraria expedita y la promoción del desarrollo integral del campesino.

**14ª Reforma: *DOF* del 10-08-1987**

Se incorporó la expresión "para preservar y restaurar el equilibrio ecológico" en el tercer párrafo.

**15ª Reforma: *DOF* del 06-01-1992**

i) Se estableció la creación de tribunales agrarios dotados de autonomía, con plena jurisdicción, integrados por magistrados.
ii) Se contempló la creación de la Procuraduría de Justicia Agraria.
iii) Se reconoció la personalidad jurídica de los núcleos ejidales y comunales.
iv) Se determinaron las reglas de adquisición de terrenos rústicos por parte de las sociedades mercantiles.

**16ª Reforma: *DOF* del 28-01-1992**

Se otorgó capacidad de adquirir los bienes que les sean indispensables a las corporaciones religiosas, con sujeción a la ley de la materia.

**17ª Reforma: *DOF* del 13-10-2011**

Se estableció dentro de los fines del desarrollo rural y sustentable, la obligación del Estado, de garantizar el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos.

**18ª Reforma: *DOF* del 11-06-2013**

Se facultó al Instituto Federal de Telecomunicaciones para otorgar y revocar concesiones de radiodifusión y telecomunicaciones.

**19ª Reforma: DOF del 20-12-2013**

i) Se autorizó el monopolio del Estado sobre la transmisión y distribución de energía, aunque se autorizó a los particulares la celebración de contratos para permitir su participación en las demás actividades de la industria eléctrica.
ii) Se declaró la inalienabilidad de la propiedad de la nación respecto del petróleo, hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos, del subsuelo.
iii) Se permite la explotación de los recursos mediante asignaciones que podrán celebrarse con las empresas productivas del Estado.

**20º Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se instituyó el término "entidades federativas", en lugar de "Estados y Distrito Federal", por la reforma política de la Ciudad de México.

## Artículo 28

### 1ª Reforma: *DOF* del 17-11-1982

Se estableció la prestación de los servicios de banca y crédito por el Estado, sin que se pueda concesionar a los particulares.

### 2ª Reforma: *DOF* del 03-02-1983

i) Se estableció que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza en áreas estratégicas, como la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, emisión de billetes, el petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos, energía nuclear, ferrocarriles y electricidad.

ii) Se autorizó al Estado para crear organismos que manejen cada una de las áreas estratégicas, así como las áreas prioritarias en las que participe.

iii) Se dispuso que en casos de interés general el Estado puede otorgar concesiones para la prestación de servicios públicos o explotación, uso y aprovechamiento de bienes de la Federación, sujetándose a las leyes.

iv) Se estableció que se podían otorgar subsidios a actividades prioritarias.

### 3ª Reforma: *DOF* del 27-06-1990

Con la derogación del quinto párrafo, relativo a la nacionalización de los servicios de banca y crédito, se permitió la intervención de los particulares en la prestación de éstos.

### 4ª Reforma: *DOF* del 20-08-1993

Se estableció la autonomía del Banco de México para procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda. Se detallaron su organización y atribuciones; y se reiteró que no constituyen monopolios sus funciones relativas a la acuñación de moneda y emisión de billetes.

### 5ª Reforma: *DOF* del 02-03-1995

La comunicación vía satélite y los ferrocarriles dejan de ser áreas estratégicas de la nación, para convertirse en áreas prioritarias, y se establece la rectoría del Estado en esas materias, aunque puede otorgar concesiones respecto de las mismas.

**6ª Reforma: *DOF* del 11-06-2013**

i) Se estableció que todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios, que eviten la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, será castigado por la ley.

ii) Se determinó la creación de una Comisión Federal de Competencia Económica, y de un Instituto Federal de Telecomunicaciones como órganos constitucionales autónomos, y se detalla su integración y atribuciones, encargados de garantizar la libre competencia y libre concurrencia; y el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, respectivamente.

**7ª Reforma: DOF del 20-12-2013**

i) Se declaró que la transmisión y distribución de energía eléctrica y la exploración y extracción de petróleo e hidrocarburos no constituyen monopolios.

ii) Se estableció un fideicomiso público en el Banco de México denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, para administrar los ingresos que se deriven de las asignaciones y contratos en materia de exploración y extracción del petróleo e hidrocarburos.

iii) Se creó una Comisión Nacional de Hidrocarburos y una Comisión Reguladora de Energía, como órganos reguladores coordinados en materia energética.

**8ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

Se reemplazó la expresión "Procuraduría General de la República", por "Fiscalía General de la República".

**9ª Reforma: *DOF* del 27-05-2015**

Se estableció la creación de un órgano interno de control para la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, cuyo titular debe ser nombrado por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

**10º Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se implementó el término "entidades federativas", en lo que antes se disponía para los estados y el Distrito Federal, lo cual forma parte de la reforma política para la Ciudad de México.

### Artículo 29

#### 1ª Reforma: *DOF* del 21-04-1981

Dentro del proceso a seguir para llevar a cabo la suspensión de garantías, según los funcionarios que deben estar de acuerdo con el presidente, se reemplazó la expresión "Consejo de ministros", por la de "Titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República".

#### 2ª Reforma: *DOF* del 02-08-2007

Se eliminó de la redacción el término "Departamentos Administrativos".

#### 3ª Reforma: *DOF* del 10-06-2011

i) Se adicionó el supuesto de restricción de derechos y se estableció un catálogo de los derechos que no se podrán restringir ni suspender en una declaratoria de excepción.

ii) Se estableció la obligatoriedad de una declaratoria fundada y motivada, y la atribución de la Suprema Corte de Justicia para revisar de oficio los decretos que al efecto se emitan.

#### 4ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014

Se elimina la necesidad de un acuerdo previo entre el presidente de la República y los titulares de las secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República para solicitar la aprobación del Congreso de la Unión para restringir o suspender derechos y garantías en todo el país o lugar determinado.

## Capítulo II

## De los mexicanos

### Artículo 30

#### 1ª Reforma: *DOF* del 18-01-1934

Se reformaron totalmente las condiciones para adquirir la nacionalidad mexicana por nacimiento o por naturalización.

#### 2ª Reforma: *DOF* del 26-12-1969

Especifica que el requisito para que un hijo nacido en el extranjero sea mexicano basta con que el padre o la madre sean mexicanos.

**3ª Reforma: *DOF* del 31-12-1974**

Se permitió también al varón extranjero adquirir la nacionalidad por el hecho de que contraiga matrimonio con una mujer mexicana.

**4ª Reforma: *DOF* del 20-03-1997**

i) Se estableció que para considerar mexicano por nacimiento a quien haya nacido en el extranjero, debe ser de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

ii) Se añadió una tercera fracción, que reconocía como mexicanos por nacimiento a quien haya nacido en el extranjero de padre o madre mexicanos por naturalización.

iii) Remitió a la ley para establecer requisitos de naturalización.

## Artículo 31

**1ª Reforma: *DOF* del 05-03-1993**

Dentro de la obligación que tienen los mexicanos de hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas, para recibir educación primaria, secundaria o militar, se elimina que sólo a los menores de quince años.

**2ª Reforma: *DOF* del 25-10-1993**

Se añadió la obligación de contribuir a los gastos del Distrito Federal, en la fracción IV.

**3ª Reforma: *DOF* del 12-11-2002**

Se estableció la obligación de los padres mexicanos de hacer acudir a sus hijos a la educación preescolar.

**4ª Reforma: *DOF* del 09-02-2012**

Se señaló la obligación de los padres mexicanos, de que sus hijos concurran a la educación media superior.

**5º Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se implantó la figura de la Ciudad de México, para sustituir la del Distrito Federal en consecuencia de la reforma política de la Ciudad de México.

## Artículo 32

### 1ª Reforma: *DOF* del 15-12-1934

i) Se agregaron como empleos que requieran la calidad de mexicano: al personal que tripule cualquier embarcación que ampare con la bandera mercante mexicana;

ii) Se requirió la calidad de ciudadano para desempeñarse como capitán de puerto o agente aduanal.

### 2ª Reforma: *DOF* del 10-02-1944

i) Se añadió a los cargos que requieran la calidad de mexicano: al personal que tripule cualquier aeronave con insignia mercante mexicana.

ii) Se sustituyó el requisito de ser "ciudadano mexicano por nacimiento" por "mexicano por nacimiento", para ser capitán de puerto y todos los servicios de practicaje; comandante aeródromo o agente aduanal.

### 3ª Reforma: *DOF* del 20-03-1997

i) La reforma remite a la ley para regular la doble nacionalidad.

ii) Los cargos que requieran ser mexicano por nacimiento serán reservados a quienes tengan esa calidad y no adquieran doble nacionalidad.

# Capítulo III

## De los extranjeros

## Artículo 33

### 1ª Reforma: *DOF* del 10-06-2011

i) Se estableció el término "personas extranjeras", y al tenor de la reforma en materia de derechos humanos se cambió la frase "tienen derecho a las garantías" por el de "gozan de los derechos humanos y sus garantías que reconoce la Constitución".

ii) Se reconoció la garantía de audiencia en el procedimiento administrativo para la expulsión de extranjeros.

## Capítulo IV

### De los ciudadanos mexicanos

**Artículo 34**

**1ª Reforma: *DOF* del 17-10-1953**

Se estableció que son ciudadanos mexicanos tanto los hombres como las mujeres que cumplan ciertos requisitos.

**2ª Reforma: *DOF* del 22-12-1969**

Se estableció la ciudadanía mexicana a los 18 años cumplidos, sin necesidad de ser casado.

**Artículo 35**

**1ª Reforma: *DOF* del 06-04-1990**

Dentro de las prerrogativas de los ciudadanos, se estableció que el derecho de asociación para tratar asuntos políticos se debía ejercer de manera libre y pacífica.

**2ª Reforma: *DOF* del 22-08-1996**

En la fracción III se incorporó la prerrogativa de asociación "individual", siempre que sea pacífica.

**3ª Reforma: *DOF* del 09-08-2012**

i) Se estableció el derecho de los ciudadanos de postularse como candidatos independientes.

ii) Se adicionan las fracciones VI, VII y VIII, que facultan a los ciudadanos para ocupar cualquier cargo público, iniciar leyes y votar en las consultas populares.

**4ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

Se reemplaza la expresión "Instituto Federal Electoral" por la de "Instituto Nacional Electoral", en las fracciones VII, VIII 4o., y VIII 6o.

**Artículo 36**

**1ª Reforma: *DOF* del 06-04-1990**

Se estableció el Registro Nacional de Ciudadanos, su organización y funcionamiento como servicios de interés público.

**2ª Reforma: *DOF* del 22-08-1996**

En la fracción III se dispuso una ley que regulara la obligación de votar de los ciudadanos.

**3ª Reforma: *DOF* del 09-08-2012**

Se estableció la obligación de los mexicanos de votar en las consultas populares.

**4º Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se instituyó la figura de las entidades federativas por la reforma política de la Ciudad de México.

**Artículo 37**

**1ª Reforma: *DOF* del 18-01-1934**

i) Se dividió en dos apartados el artículo, y en el A) se determinaron causales para perder la nacionalidad mexicana.

ii) Se ampliaron las causales para perder la ciudadanía mexicana.

**2ª Reforma: *DOF* del 20-03-1997**

i) Se declaró la irrevocabilidad de la nacionalidad por nacimiento.

ii) Se incorporaron los motivos para perder la nacionalidad por naturalización.

iii) Se modificaron las causas de pérdida de la ciudadanía referentes a la aceptación de títulos nobiliarios.

iv) Se incorporó un párrafo último que remite a la ley reglamentaria.

**3ª Reforma: *DOF* del 30-09-2013**

i) Se habilitó al Ejecutivo Federal para autorizar prestación de servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, así como para aceptar o usar condecoraciones extranjeras o para admitir títulos o funciones del gobierno de otro país.

ii) Se autorizó a los miembros de los poderes de la Unión para aceptar condecoraciones sin permiso del Ejecutivo Federal.

**Artículo 38**

**Sin reforma**

## TÍTULO SEGUNDO

### Capítulo I

### De la soberanía nacional y de la forma de gobierno

**Artículo 39**

**Sin reforma**

**Artículo 40**

**1ª Reforma: *DOF* del 30-11-2012**

Se incorporó el adjetivo "laica" a la República mexicana.

**2º Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se agregó a la Ciudad de México como parte integrante de la Federación.

**Artículo 41**

**1ª Reforma: *DOF* del 06-12-1977**

Se estableció la regulación de las actividades de los partidos políticos y se remitió a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

**2ª Reforma: *DOF* del 06-04-1990**

i) Se ordenó la creación de un organismo público que sería la autoridad en la materia electoral dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual sustituyera a la Comisión Federal Electoral, encargado de llevar a cabo las elecciones federales. Se determinó su organización y atribuciones. Se integraría por consejeros magistrados desinados por los poderes Legislativo y Ejecutivo, y por representantes de los partidos políticos.

ii) Se incorporaron medios de impugnación que serían conocidos por el organismo y tribunal electorales.

iii) Se creó un Tribunal Electoral como órgano jurisdiccional en materia electoral; y se estableció la manera de elegir a los consejeros magistrados y magistrados de este tribunal.

**3ª Reforma: *DOF* del 03-09-1993**

i) Se remitió a la ley reglamentaria para cuestiones de financiamiento de los partidos políticos.

ii) Se otorgó el nombre de Tribunal Federal Electoral al mencionado en la reforma anterior. Se dispone su funcionamiento, integración, estructura y facultades.

iii) Se determinó la creación de una sala de segunda instancia integrada por cuatro miembros de la judicatura federal, el presidente del Tribunal Federal Electoral, así como la forma de elegir a los cuatro miembros de la judicatura.

**4ª Reforma: *DOF* del 19-04-1994**

i) Se otorgó autonomía al órgano electoral y se dispuso su integración por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo, y por representantes de los partidos políticos.

ii) Se plantearon los lineamientos para determinar los requisitos de elegibilidad de los consejeros ciudadanos, y los magistrados del Tribunal Federal Electoral.

**5ª Reforma: *DOF* del 22-08-1996**

i) Se reestructuró el artículo.

ii) Se establecieron las bases para la intervención de los partidos políticos en la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

iii) Se estableció de manera más específica el régimen de financiamiento para los partidos políticos.

iv) Se estableció que el organismo público autónomo encargado de realizar las elecciones federales se denominaría Instituto Federal Electoral, así como su integración y atribuciones.

**6ª Reforma: *DOF* del 13-11-2007**

i) Se estableció que los partidos políticos, además de poder participar en las elecciones estatales y municipales, participaran en las del Distrito Federal.

ii) Se prohibió la participación de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

iii) Se establecieron nuevas reglas para el financiamiento público de los partidos políticos.

iv) Se dispuso que el Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos.

v) Se creó una Contraloría General en el Instituto Federal Electoral.

vi) Se dispuso que la fiscalización de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

**7ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

i) Se reformó el Instituto Federal Electoral para convertirse en el Instituto Nacional Electoral, y se señaló su organización y atribuciones.

ii) Se introdujo la regla de paridad de género en las candidaturas de los partidos.

iii) Se estableció el 3% del total de la votación válida como mínimo para conservar el registro de los partidos políticos.

iv) Se instituyó la fiscalización simultánea de los partidos durante la campaña.

v) Se reconocieron las prerrogativas de los candidatos independientes y se fijó su regulación.

vi) Se facultó al Instituto Nacional Electoral para someter las infracciones por propaganda electoral, al Tribunal Electoral.

vii) Se estableció el procedimiento para la elección de los consejeros electorales, se amplió la duración de su encargo, y se prohibió su reelección.

viii) Se creó un Servicio Profesional Electoral Nacional.

ix) Se remitió a la ley para regular la nulidad de las elecciones.

**8ª Reforma: *DOF* del 07-07-2014**

Se estableció como causa de nulidad de una elección federal o local el hecho de que los partidos políticos adquieran cobertura informativa o tiempos en radio y televisión.

**9ª Reforma: *DOF* del 27-05-2015**

Se sustituyó la expresión "Contraloría General" por la de "órgano interno de control", en los párrafos segundo, octavo y décimo del apartado A

de la base V, el cual deberá mantenerse coordinado con la Auditoría Superior de la Federación.

**10ª Reforma: *DOF* del 27-01-2016**

Se sustituyó el salario mínimo por la Unidad de Medida y Actualización, como base para el financiamiento de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes..

**11ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se implantó la figura de la Ciudad de México, con base en la reforma política para la misma.

## Capítulo II

### De las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional

**Artículo 42**

**1ª Reforma: *DOF* del 18-01-1934**

La isla de La Pasión deja de ser parte del territorio nacional.

**2ª Reforma: *DOF* del 20-01-1960**

Se consideraron parte del territorio nacional:

a) Los arrecifes y cayos en los mares adyacentes de las islas, su plataforma continental y zócalos submarinos.

b) El mar territorial en la extensión y términos que fija el derecho internacional y las aguas interiores.

c) El espacio aéreo en la extensión y modalidades que fija el derecho internacional.

**Artículo 43**

**1ª Reforma: *DOF* del 07-02-1931**

Se dividió el territorio de la Baja California en territorio Norte y territorio Sur.

**2ª Reforma: *DOF* del 19-12-1931**

Se suprimió el territorio de Quintana Roo como parte integrante de la Federación.

**3ª Reforma: *DOF* del 16-01-1935**

Se reincorpora Quintana Roo como territorio de la Federación.

**4ª Reforma: *DOF* del 16-01-1952**

Se transformó el territorio de Baja California Norte en estado de Baja California.

**5ª Reforma: *DOF* del 08-10-1974**

Desaparece la figura de "territorios federales".
Baja California Sur y Quintana Roo se erigen en estados de la Federación.

**6ª Reforma: *DOF* del 13-04-2011**

Se restableció la denominación del estado de "Coahuila" a "Coahuila de Zaragoza".

**7ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se agregó a la Ciudad de México como parte integrante de la Federación, sustituyendo al Distrito Federal.

**Artículo 44**

**1ª Reforma: *DOF* del 25-10-1993**

Se estableció que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de la Federación.

**2ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

En consecuencia de la reforma de la Ciudad de México, se estableció la naturaleza jurídica de dicha entidad, dejando de lado la figura del Distrito Federal.

**Artículo 45**

**1ª Reforma: *DOF* del 07-02-1931**

Se especifica la línea divisoria de los territorios Norte y Sur de Baja California.

**2ª Reforma: *DOF* del 19-12-1931**

Se ampliaron las dimensiones de los estados de Yucatán y Campeche, con el espacio del suprimido territorio de Quintana Roo.

**3ª Reforma: *DOF* del 22-03-1934**

Se especificó la sujeción de ciertas islas y cayos a la jurisdicción de los estados de Yucatán y Campeche.

**4ª Reforma: *DOF* del 16-01-1935**

Se reintegró el territorio de Quintana Roo con la extensión que antes poseía.

**5ª Reforma: *DOF* del 16-01-1952**

Se retomó el precepto original de 1917.

**6ª Reforma: *DOF* del 08-10-1974**

Se reiteró la desaparición constitucional de la figura de "territorio de la Federación".

**Artículo 46**

**1ª Reforma: *DOF* del 17-03-1987**

Se derogó la redacción original y se adoptó en su lugar el texto primario del artículo 116, el cual establece que los estados pueden arreglar convenios amistosos con relación a sus límites, con aprobación del Congreso de la Unión.

**2ª Reforma: *DOF* del 08-12-2005**

Se facultó al Senado para aprobar los arreglos entre los estados, así como para resolver conflictos territoriales entre las entidades federativas. Y a instancia de parte podrá resolver a través de una controversia constitucional los conflictos que se deriven de lo resuelto por la Cámara de Senadores.

**3ª Reforma: *DOF* del 15-10-2012**

En caso de no existir convenio, se dejó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para resolver conflictos territoriales entre las entidades federativas.

**Artículo 47**

**Sin reforma**

**Artículo 48**

**1ª Reforma: *DOF* del 20-01-1960**

Se establecieron de manera específica los componentes territoriales sujetos a la jurisdicción federal, como los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado en territorio nacional, que no hayan sido sujetos a la jurisdicción de los Estados.

## TÍTULO TERCERO

## CAPÍTULO I

### De la división de poderes

**Artículo 49**

**1ª Reforma: *DOF* del 12-08-1938**

Se restringió la facultad legislativa del Ejecutivo Federal, exclusivamente a los casos previstos en el artículo 29.

**2ª Reforma: *DOF* del 28-03-1951**

Se ampliaron las facultades legislativas del Ejecutivo Federal para el aumento, disminución y supresión de cuotas arancelarias, y prohibición de importación y exportación.

## Capítulo II

## DEL Poder Legislativo

**Artículo 50**

**Sin reforma**

## Sección I

## DE la elección e instalación del Congreso

**Artículo 51**

**1ª Reforma: *DOF* del 29-04-1933**

Se amplió el periodo de los diputados a tres años.

**2ª Reforma: *DOF* del 06-12-1977**

Se incorporó la figura de diputados suplentes.

**Artículo 52**

**1ª Reforma: *DOF* del 20-08-1928**

i) La base poblacional para la elección de un diputado federal se aumentó de sesenta mil a cien mil habitantes, y de veinte mil a cincuenta mil por fracción; sin embargo, la representación mínima de un estado sería de dos diputados, y la de los territorios federales, de uno.

**2ª Reforma: *DOF* del 30-12-1942**

Se incrementó la base poblacional para la elección de cada diputado federal, de cien mil a ciento cincuenta mil habitantes, y de cincuenta mil a setenta y cinco mil por fracción.

**3ª Reforma: *DOF* del 11-06-1951**

Aumentó la base poblacional para la elección de cada diputado federal a ciento setenta mil habitantes, o fracciones de ochenta mil.

**4ª Reforma: *DOF* del 20-12-1960**

Se amplió la base poblacional para la elección de cada diputado federal a doscientos mil habitantes, o fracciones de cien mil.

**5ª Reforma: *DOF* del 14-02-1972**

Se aumentó la base poblacional a doscientos cincuenta mil habitantes, o fracciones de ciento veinticinco mil.

**6ª Reforma: *DOF* del 08-10-1974**

Se suprimió la figura de "territorio federal", y, en consecuencia, todo lo relativo a su representación en el Congreso.

**7ª Reforma: *DOF* del 06-12-1977**

Se establecieron nuevas reglas sobre la elección de los diputados federales: la Cámara de Diputados se conformaría por 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como cien diputados más, electos por el principio de representación proporcional.

**8ª Reforma: *DOF* del 15-12-1986**

El número de diputados federales electos por el principio de representación proporcional aumentó a 200.

## Artículo 53

**1ª Reforma: *DOF* del 06-12-1977**

Se estableció la demarcación de los distritos y circunscripciones electorales.

**2ª Reforma: *DOF* del 15-12-1986**

En consonancia con la reforma al artículo 52 del mismo año, se duplicó el número de diputados electos por el principio de representación proporcional, a doscientos.

**3ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se sustituyó en termino "Estado" por el de "entidad federativa".

## Artículo 54

### 1ª Reforma: *DOF* del 22-06-1963

Se incorporó la figura de diputados de partido, para compensar desigualdades en la representación, así como las reglas a seguir para su elección.

### 2ª Reforma: *DOF* del 14-02-1972

Se modificaron las reglas para la elección de diputados de partido.

### 3ª Reforma: *DOF* del 06-12-1977

En consonancia con las reformas a los artículos 52 y 53, se reemplazó la figura de diputados de partido, por diputados electos por el principio de representación proporcional.

### 4ª Reforma: *DOF* del 15-12-1986

i) Se incrementó de 100 a 200 el número de diputados de representación proporcional.

ii) Se modificaron las normas para la asignación de diputados de representación proporcional que le corresponda a cada partido.

### 5ª Reforma: *DOF* del 06-04-1990

i) Se estableció que para acceder a la representación proporcional, los partidos deberían tener representación en doscientos distritos uninominales, y alcanzar el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

ii) En la fracción IV se establecieron las reglas para otorgar las constancias de asignación.

### 6ª Reforma: *DOF* del 03-09-1993

i) Se señalaron los límites del número de diputados a que puede acceder cada partido político, por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

ii) Se eliminaron de este artículo las reglas relativas al otorgamiento de constancias de asignación.

### 7ª Reforma: *DOF* del 22-08-1996

i) Se incrementó de 1.5% a 2% el mínimo de votación para tener derecho a diputados plurinominales.

ii) Se modificaron los límites de diputados por cada partido político en el Congreso.

**8ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

Se incrementó del 2% al 3% el mínimo necesario para que un partido político tuviera derecho a diputados plurinominales.

## Artículo 55

**1ª Reforma: *DOF* del 29-04-1933**

i) Se estableció la prohibición a los gobernadores para postularse como diputados, dentro de las entidades de su respectiva jurisdicción aun cuando se separen definitivamente de su encargo.

ii) Se restringió la reelección de diputados que hayan ejercido el periodo inmediato anterior.

**2ª Reforma: *DOF* del 14-02-1972**

Se redujo de veinticinco a veintiún años de edad el requisito para ser diputado.

**3ª Reforma: *DOF* del 08-10-1974**

Con la supresión de la figura de territorios federales se eliminó esta expresión de la fracción III.

**4ª Reforma: *DOF* del 06-12-1977**

Se establecieron los requisitos para figurar como candidato en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales.

**5ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994**

Se amplió de noventa días a dos años antes del día de la elección, el tiempo que los ministros de la Suprema Corte se deben separar de su cargo para poder ser diputados.

**6ª Reforma: *DOF* del 19-06-2007**

i) Se incorporaron diversos organismos de los cuales sus titulares se deben separar de su cargo con al menos noventa días antes del día de la elección para poder ser diputado.

ii) Se estableció que ni los ministros de la Suprema Corte ni magistrado, ni secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni consejero presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, podrán ser diputados, a menos que se separe de su encargo tres años antes del día de la elección.

iii) Se dispuso que para poder ser diputados se deben separar al menos noventa días antes del día de la elección, los titulares de órganos político-administrativos del gobierno de los estados y del Distrito Federal.

iv) Continuó la prohibición a los gobernadores y jefe de Gobierno del Distrito Federal para postularse como diputados, dentro de las entidades de su respectiva jurisdicción aun cuando se separen definitivamente de su encargo.

**7ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

Se sustituyó la denominación "Instituto Federal Electoral", por la de "Instituto Nacional Electoral", derivado de la reforma político-electoral de la misma fecha.

**8ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Cambió el término de "Estado" por el de "entidad federativa".

## Artículo 56

**1ª Reforma: *DOF* del 29-04-1933**

Se estableció que los senadores serían electos en su totalidad cada seis años.

**2ª Reforma: *DOF* del 15-12-1986**

Se estableció que la Cámara de Senadores se renovaría por mitad cada tres años.

**3ª Reforma: *DOF* del 03-09-1993**

i) Se amplió el número de senadores electos por cada estado, de dos a cuatro, de los cuales tres serían electos por mayoría relativa, y uno será asignado a la primera minoría.

ii) Se estableció que la Cámara de Senadores se renovaría en su totalidad por elección directa cada seis años.

**4ª Reforma: *DOF* del 22-08-1996**

i) Se determinó que la Cámara de Senadores se integraría por ciento veintiocho senadores, de los cuales en cada estado y el Distrito Federal, dos serían elegidos por mayoría relativa y uno sería asignado a la primera minoría.

ii) Se dispuso que los treinta y dos senadores restantes serían elegidos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

**5ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

La figura de la Ciudad de México sustituyó a la del Distrito Federal.

**Artículo 57**

**Sin reforma**

**Artículo 58**

**1ª Reforma: *DOF* del 29-04-1933**

Se estableció que para ser senador se requerían los mismos requisitos que para ser diputado; sin embargo, la edad mínima para ocupar el cargo sería de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

**2ª Reforma: *DOF* del 14-02-1972**

Se estableció que la edad necesaria para ser senador sería de treinta años cumplidos al día de la elección.

**3ª Reforma: *DOF* del 29-07-1999**

Se redujo de treinta a veinticinco años cumplidos al día de la elección, para ser senador.

**Artículo 59**

**1ª Reforma: *DOF* del 29-04-1933**

i) Se prohibió la reelección de los diputados y senadores, para un periodo inmediato.

ii) Se permitió a los diputados y senadores suplentes, ser electos para el periodo inmediato con carácter de propietarios, siempre que no hayan estado en funciones; pero los diputados y senadores propietarios no pueden ser electos para el periodo inmediato con carácter de suplentes.

#### 2ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014

Se restableció el sistema de reelección de diputados y senadores.

### Artículo 60

#### 1ª Reforma: *DOF* del 06-12-1977

i) Se señaló el procedimiento de integración de los colegios electorales de la Cámara de Diputados y Senadores, para calificar la elección de sus miembros.

ii) Se estableció que procede el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, sobre las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

#### 2ª Reforma: *DOF* del 22-04-1981

Se modificó la integración del Colegio Electoral en la Cámara de Diputados.

#### 3ª Reforma: *DOF* del 15-12-1986

i) Se reformó la estructura del artículo.

ii) Los colegios electorales de cada cámara estarían integrados por todos sus integrantes.

iii) Se estableció que la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales quedaría a cargo del gobierno federal.

iv) Se estableció un sistema de medios de impugnación para garantizar la legalidad de las resoluciones de los organismos electorales; además, se dispuso el establecimiento de un tribunal con competencia en la materia; sus decisiones serían obligatorias; sólo los colegios electorales de cada Cámara tienen la facultad de modificarlas, siendo éstos la última instancia.

#### 4ª Reforma: *DOF* del 06-04-1990

Se estableció de manera más específica el procedimiento para declarar la validez de la elección de los miembros de cada Cámara.

**5ª Reforma: *DOF* del 03-09-1993**

i) Se facultó al órgano electoral federal, que es la autoridad en la materia, para calificar las elecciones de diputados y senadores.

ii) Se dispuso que la declaración de validez, el otorgamiento de constancias y la asignación de diputados podría ser impugnada ante las salas del Tribunal Federal Electoral.

iii) Las resoluciones de dichas salas podrán ser revisadas únicamente por la Segunda Sala del Tribunal Federal Electoral, cuyos fallos serán definitivos e inatacables.

**6ª Reforma: *DOF* del 22-08-1996**

Estableció que las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y que las revisiones sobre éstas sólo podrá hacerlas la Sala Superior del mismo Tribunal.

## Artículo 61

**1ª Reforma: *DOF* del 06-12-1977**

Se dispuso la obligación del presidente de cada Cámara, para velar por el respeto del fuero de cada uno de sus miembros, así como la inviolabilidad del recinto donde sesionen.

## Artículo 62

**1ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

La figura de estados quedó suprimida, al establecerse la de entidades federativas.

## Artículo 63

**1ª Reforma: *DOF* del 22-06-1963**

Se declaró que incurren en responsabilidad y serán acreedores a sanciones, los diputados o senadores electos que sin causa justificada no se presenten a ejercer su cargo.

### 2ª Reforma: *DOF* del 03-09-1993

Se estableció como quórum para ambas Cámaras, más de la mitad del número total de sus miembros.

### 3ª Reforma: *DOF* del 29-10-2003

Se estableció el procedimiento a seguir para ocupar los puestos vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión, ya sea al inicio o durante el ejercicio de la legislatura.

## Artículo 64

### Sin reforma

## Artículo 65

### 1ª Reforma: *DOF* del 06-12-1977

Se dispuso que a partir del 1° de septiembre de cada año, el Congreso se reuniera para celebrar sesiones ordinarias, con el fin de tratar los asuntos que le correspondan, conforme a la Constitución.

### 2ª Reforma: *DOF* del 07-04-1986

Se estableció que habría dos periodos ordinarios anuales para el ejercicio legislativo, de los cuales el primero inicia el 1° de noviembre de cada año, y el segundo, a partir del 15 de abril. Tratando preferentemente en cada periodo los asuntos que indique su Ley Orgánica.

### 3ª Reforma: *DOF* del 03-09-1993

Se estableció que los periodos de sesiones ordinarias iniciarían el 1° de septiembre de cada año, el primero, y el 15 de marzo el segundo.

### 4ª Reforma: *DOF* del 02-08-2004

Se dispuso que el segundo periodo de sesiones ordinarias iniciaría el 1° de febrero, quedando intacta la fecha de inicio del primer periodo.

### 5ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014

Se dispuso que cuando hubiera sucesión presidencial, el primer periodo de sesiones ordinarias iniciaría el 1° de agosto.

**Artículo 66**

**1ª Reforma: *DOF* del 07-04-1986**

i) Se estableció que el primer periodo de sesiones ordinarias no podía prologarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año, y el segundo hasta el 15 de julio del mismo año.

ii) Se facultó al presidente para resolver, en caso de que las dos Cámaras no estuvieran de acuerdo con terminar los periodos antes de las fechas establecidas.

**2ª Reforma: *DOF* del 03-09-1993**

Se estableció que el primer periodo de sesiones ordinarias no podría prolongarse más que hasta el 15 de diciembre del mismo año, o hasta el 31 de diciembre en caso de sucesión presidencial, y el segundo periodo hasta el 30 de abril.

**Artículo 67**

**1ª Reforma: *DOF* del 24-11-1923**

La facultad para convocar a sesiones extraordinarias al Congreso pasó del Ejecutivo Federal a la Comisión Permanente.

**Artículo 68**

**Sin reforma**

**Artículo 69**

**1ª Reforma: *DOF* del 24-11-1923**

Se dispuso que en la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará los motivos o razones de la convocatoria, obligación que estaba prevista para el presidente en el texto original.

**2ª Reforma: *DOF* del 07-04-1986**

Se determinó que el presidente de la República sólo asistirá a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias, en la que presentará su informe, sobre el estado general que guarda la administración pública del país.

### 3ª Reforma: *DOF* del 15-08-2008

Se facultó a las cámaras para llamar a comparecer a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, así como a los directores de las entidades paraestatales.

### 4ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014

i) La facultad de las cámaras para llamar a comparecer se amplió, para solicitar al presidete ampliar su informe, además de que se eliminó al procurador general de la República de este listado.

ii) Se estableció la obligación del presidente de la República, de presentar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública ante la Cámara de Senadores, el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias.

## Artículo 70

### 1ª Reforma: *DOF* del 06-12-1977

Se instruyó al Congreso para expedir una ley que regule su estructura y funcionamiento internos.

## Sección II

## De la iniciativa y formación de las leyes

## Artículo 71

### 1ª Reforma: DOF del 17-08-2011

Las leyes iniciadas por diputados o senadores se deberían ceñir a lo dispuesto en la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos.

### 2ª Reforma: *DOF* del 09-08-2012

i) Se estableció la iniciativa popular y sus condiciones.

ii) Se instituyó la iniciativa preferente del Ejecutivo Federal, y sus condiciones.

### 3ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016

Se adicionó a la legislatura de la Ciudad de México.

**Artículo 72**

**1ª Reforma: *DOF* del 24-11-1923**

Se dispuso que el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado.

**2ª Reforma: DOF del 17-08-2011**

Se amplió el plazo de diez a treinta días para que el Ejecutivo realice observaciones a todo proyecto, y lo devuelva a la Cámara de origen; y se establecieron los plazos para su promulgación y publicación.

## Sección III

## De las facultades del Congreso

**Artículo 73**

**1ª Reforma: *DOF* del 08-07-1921**

i) Se otorgó facultad al Congreso de establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales.

ii) Se determinó que la Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice.

**2ª Reforma: *DOF* del 20-08-1928**

i) Se derogó la facultad del Congreso para nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios, la cual se convirtió en facultad del Ejecutivo sometida a aprobación de la Cámara de Diputados.

ii) Se establecieron los procedimientos a seguir en los casos en que la Cámara de Diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto a la misma vacante, en el de faltas temporales, de los magistrados, que excedan de tres meses, así como los casos de faltas temporales que no excedan ese tiempo.

iii) Se dispuso que los jueces de primera instancia, menores y correccionales, del Distrito Federal y de los territorios, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

### 3ª Reforma: *DOF* del 20-08-1928

Se reformaron las bases sobre las que debía legislar el Congreso sobre el Distrito Federal y los territorios, estableciendo que:

i) El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, por medio del órgano u órganos que establezca la ley.

ii) El gobierno de los territorios estará a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente, quien los nombrará y removerá libremente.

### 4ª Reforma: *DOF* del 06-09-1929

Estableció la facultad del Congreso para emitir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, así como la competencia de las autoridades locales para la aplicación de las leyes de trabajo en sus respectivas jurisdicciones, salvo en materia de ferrocarriles, y cualquier empresa de transporte que se encuentre amparada por una concesión federal, minería, hidrocarburos, mar y zonas marítimas, que serían de competencia federal.

### 5ª Reforma: *DOF* del 27-04-1933

Dispuso que los asuntos laborales en materia textil serían de competencia federal.

### 6ª Reforma: *DOF* del 29-04-1933

Facultó al Congreso para conceder licencia al Ejecutivo Federal, y nombrar al presidente sustituto, provisional o interino.

### 7ª Reforma: *DOF* del 18-01-1934

Se otorgó al Congreso la facultad para legislar sobre nacionalidad y la condición jurídica de los extranjeros.

### 8ª Reforma: *DOF* del 18-01-1934

i) Se facultó al Congreso para legislar sobre energía eléctrica.

ii) Se estableció la participación de las autoridades estatales y municipales en los aprovechamientos derivados de la energía eléctrica.

iii) Se señalaron las obligaciones de los patrones en materia educativa.

### 9ª Reforma: *DOF* del 13-12-1934

Se facultó al Congreso para dictar leyes encaminadas a la distribución del ejercicio de la función educativa entre la Federación, estados y municipios, y la aportación económica correspondientes para tal servicio.

**10ª Reforma: *DOF* del 15-12-1934**

Se dispuso una duración de seis años en el encargo para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y jueces de primera instancia, menores y correccionales en el Distrito Federal y los territorios, al igual que las causas para ser separados de su encargo.

**11ª Reforma: *DOF* del 18-01-1935**

Estatuyó la facultad del Congreso para legislar sobre la industria cinematográfica.

**12ª Reforma: *DOF* del 14-12-1940**

Dispuso que los asuntos laborales relativos a la industria eléctrica serían de competencia federal.

**13ª Reforma: *DOF* del 14-12-1940**

Se señaló al municipio como base de la organización política y administrativa de los territorios.

**14ª Reforma: *DOF* del 24-10-1942**

i) Se eliminó de la fracción IX la facultad del Congreso, de expedir aranceles sobre el comercio exterior, para trasladarla a la fracción XXIX.

ii) Se modificó la ortografía de la fracción X, sin ningún cambio sustancial.

iii) Se establecieron en la fracción XXIX, los servicios, instituciones y entidades sobre las que el Congreso está facultado para imponer contribuciones.

**15ª Reforma: *DOF* del 18-11-1942**

Se otorgó la facultad al Congreso para legislar en materia de hidrocarburos.

**16ª Reforma: *DOF* del 10-02-1944**

Se adicionó a la fuerza aérea, junto al ejército y la marina de guerra, dentro de las instituciones armadas, de las cuales el Congreso tiene la facultad de levantar y sostener.

**17ª Reforma: *DOF* del 21-09-1944**

Se sustituyó la frase "Jueces de Primera Instancia, Menores y Correccionales" por "Jueces de Primera Instancia, menores y correccionales", sin ningún cambio sustancial.

**18ª Reforma: *DOF* del 30-12-1946**

Anotó en la fracción VIII las condiciones para la celebración de empréstitos por el Ejecutivo Federal.

**19ª Reforma: *DOF* del 29-12-1947**

Dispuso la facultad del Congreso para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos.

**20ª Reforma: *DOF* del 10-02-1949**

Integra la producción y el consumo de cerveza dentro de los productos sobre los que el Congreso puede imponer contribuciones especiales.

**21ª Reforma: *DOF* del 19-02-1951**

Dio la posibilidad de reelección de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, jueces de primera instancia, menores y correccionales, y su sustitución por faltas temporales.

**22ª Reforma: *DOF* del 13-01-1966**

Se facultó al Congreso para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación fuera de interés nacional.

**23ª Reforma: *DOF* del 21-10-1966**

Derogó de la fracción XIII la facultad del Congreso para expedir patentes de corso.

**24ª Reforma: *DOF* del 24-10-1967**

Se estableció la facultad del Congreso para legislar sobre los símbolos patrios: bandera, escudo e himno nacionales.

**25ª Reforma: *DOF* del 06-07-1971**

Referente a las medidas del Consejo de Salubridad, en la fracción XVI, base cuarta, se sustituye la expresión "sustancias... que degeneren la raza...", por la de "sustancias... que degeneren la especie humana".

### 26ª Reforma: *DOF* del 08-10-1974

Se suprimen los "territorios", y en consecuencia, se deroga todo lo relativo a esta figura, entre esto la fracción II, y las bases relativas a su gobierno establecidas en la fracción IV.

### 27ª Reforma: *DOF* del 06-02-1975

Se dota de competencia al Congreso para legislar en materia de energía nuclear.

### 28ª Reforma: *DOF* del 06-02-1976

Se facultó al Congreso para dictar leyes encaminadas a establecer la concurrencia de la Federación, estados y municipios, en materia de asentamientos humanos.

### 29ª Reforma: *DOF* del 06-12-1977

i) Se dispuso que los ordenamientos y los reglamentos que en la ley de la materia de determinen, deben ser sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular.

ii) Se derogó la fracción XXIII, relativa a la formación de un Reglamento Interior del Congreso, y la comparecencia de los secretarios de despacho, que se traslada al artículo 70, párrafo segundo.

iii) Se derogó la fracción XXVIII.

### 30ª Reforma: *DOF* del 17-11-1982

i) En la fracción X se reemplazó la expresión "instituciones de crédito" por "servicios de banca de crédito".

ii) Se facultó al Congreso para establecer casas de moneda, dictar el valor de la moneda extranjera, y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

### 31ª Reforma: *DOF* del 28-12-1982

Se dispuso que los jueces y magistrados podrán ser destituidos a través del juicio político.

### 32ª Reforma: *DOF* del 03-02-1983

Se otorgaron facultades al Congreso para legislar sobre:

i) Planeación nacional del desarrollo económico.

ii) Programación, promoción, concentración y ejecución de acciones de orden económico.

iii) La promoción de la inversión mexicana, la regulación de inversión extranjera, transferencia de tecnología, generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

**33ª Reforma: *DOF* del 10-08-1987**

Se facultó al Congreso para instituir tribunales autónomos de lo contencioso-administrativo.

**34ª Reforma: *DOF* del 10-08-1987**

Se reformaron las bases que se deben seguir para ejercer la facultad que tiene el Congreso de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

**35ª Reforma: *DOF* del 10-08-1987**

Se facultó al Congreso para dictar leyes encaminadas a establecer la concurrencia de la Federación, estados y municipios en materia de protección al ambiente, y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

**36ª Reforma: *DOF* del 06-04-1990**

Se establecieron las bases para la elección de los veintiséis representantes electos por el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal.

**37ª Reforma: *DOF* del 20-08-1993**

En la fracción X, se reemplazó la expresión “servicios de banca y crédito”, por la de “intermediación y servicios financieros”.

**38ª Reforma: *DOF* del 25-10-1993**

i) Se facultó al Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

ii) Se facultó al Congreso para aprobar los montos de endeudamiento del Distrito Federal.

iii) La fracción XXIX-H, lo que versa sobre la solución de controversias entre el Distrito Federal y los particulares.

**39ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994**

Se facultó al Congreso para dictar leyes encaminadas a establecer la coordinación entre la Federación, estados y municipios en materia de segu-

ridad pública, al igual que para la organización y funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública federales.

**40ª Reforma: *DOF* del 03-07-1996**

i) Se facultó al Congreso para establecer delitos y faltas contra la Federación.

ii) Se aclaró que las autoridades federales pueden conocer de delitos del fuero común si los estos tienen conexidad con delitos federales.

**41ª Reforma: *DOF* del 22-08-1996**

Se derogó la fracción VI, referente a la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y legislar en lo relativo a dicha entidad.

**42ª Reforma: *DOF* del 28-06-1999**

Se facultó al Congreso para dictar leyes encaminadas a establecer la coordinación entre la Federación, estados y municipios en materia de protección civil.

**43ª Reforma: *DOF* del 28-06-1999**

Se facultó al Congreso para dictar leyes en materia de deporte, estableciendo las bases para la coordinación entre la Federación, estados y municipios, el sector social y privado, en esta materia.

**44ª Reforma: *DOF* del 30-07-1999**

Se facultó al Congreso para expedir la ley que estableciera la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y de los entes públicos.

**45ª Reforma: *DOF* del 21-09-2000**

Se adicionó dentro de la fracción XXV la facultad para legislar sobre los vestigios fósiles.

**46ª Reforma: *DOF* del 29-09-2003**

Se facultó al Congreso para dictar leyes en materia de turismo, estableciendo las bases para la coordinación entre la Federación, estados y municipios, el sector social y privado, en esta materia.

**47ª Reforma: *DOF* del 05-04-2004**

Se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de seguridad nacional.

**48ª Reforma: *DOF* del 27-09-2004**

Se facultó al Congreso para dictar leyes en materia de pesca y acuacultura, estableciendo las bases para la coordinación entre la Federación, estados y municipios, el sector social y privado, en esta materia.

**49ª Reforma: *DOF* del 28-11-2005**

Dentro de la fracción XXI, se dispuso que en las materias concurrentes previstas en la Constitución, las leyes federales determinarían los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.

**50ª Reforma: *DOF* del 08-12-2005**

Se derogó la fracción IV, que versaba sobre el arreglo de los límites de los estados, para concederlo como facultad exclusiva al Senado.

**51ª Reforma: *DOF* del 07-04-2006**

Dispuso la facultad del Congreso para legislar sobre información estadística y geográfica de interés nacional.

**52ª Reforma: *DOF* del 04-12-2006**

Dentro de la fracción XXX-H se determinó que los tribunales de lo contencioso-administrativo tienen la facultad de imponer sanciones a los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa.

**53ª Reforma: *DOF* del 20-07-2007**

En la fracción X, se ampliaron las materias que tiene el Congreso facultad de legislar en lo relativo a sustancias químicas, explosivos y pirotecnia.

**54ª Reforma: *DOF* del 02-08-2007**

En la base segunda de la fracción XVI se reemplaza la expresión “Departamento de Salubridad”, por el de “Secretaría de Salud”.

**55ª Reforma: *DOF* del 15-08-2007**

Se otorgó competencia al Congreso para legislar sobre sociedades cooperativas y establecer la concurrencia entre la Federación, estados y municipios para su desarrollo.

**56ª Reforma: *DOF* del 07-05-2008**

Se facultó al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental.

**57ª Reforma: DOF *del* 18-06-2008**

Se señaló la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de delincuencia organizada; y para expedir leyes que establezcan las bases para la coordinación entre la Federación, Distrito Federal, los estados y municipios, así como para organizar las instituciones de seguridad pública a nivel federal.

**58ª Reforma: *DOF* del 30-04-2009**

Se facultó al Congreso para legislar en materia de derechos de autor y propiedad intelectual.

**59ª Reforma: *DOF* del 30-04-2009**

Se facultó al Congreso para legislar en materia de protección de datos personales que se encuentran en posesión de los particulares.

**60ª Reforma: *DOF* del 04-05-2009**

Se instruyó al Congreso para expedir una ley en materia de secuestro, que incluya los tipos penales, sanciones, distribución de competencias y formas de coordinación entre la Federación, Distrito Federal, los estados y municipios.

**61ª Reforma: DOF *del* 14-07-2011**

Dentro de la fracción XXI, se facultó al Congreso para expedir leyes en materia de trata de personas.

**62ª Reforma: *DOF* del 12-10-2011**

Se facultó al Congreso para legislar en materia de cultura física y deporte, estableciendo la concurrencia de la Federación, Distrito Federal, estados y municipios, así como los sectores sociales y privados.

**63ª Reforma: *DOF* del 12-10-2011**

Se facultó al Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia entre la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, en materia de derechos de las niñas, niños y adolescentes, velando siempre por su interés superior.

**64ª Reforma: *DOF* del 25-06-2012**

Se establece la competencia de las autoridades federales para conocer de delitos del fuero común cuando tengan conexidad con delitos federales o sean contra periodistas, personas o instalaciones relacionadas con la libertad de expresión.

**65ª Reforma: *DOF* del 09-08-2012**

i) Se suprimió la figura de "Presidente provisional" de la fracción XXVI, dejando únicamente las de "presidente interino" o "presidente sustituto".

ii) Se instruyó al Congreso para legislar en materia de iniciativa ciudadana y consultas populares.

**66ª Reforma: *DOF* del 26-02-2013**

Dentro de la fracción XXV se estableció como facultad del Congreso la creación del servicio profesional docente.

**67ª Reforma: *DOF* del 11-06-2013**

Se otorgó la facultad al Congreso, en la fracción XVII, para dictar leyes generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

**68ª Reforma: *DOF* del 08-10-2013**

Se modificó la estructura de la fracción XXI, facultando al Congreso para la expedición de una legislación única en materia procedimental penal, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común, materializándose en un Código Nacional de Procedimientos Penales.

**69ª Reforma: DOF *del* 27-12-2013**

Se facultó al Congreso para la expedición de una ley en materia de registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.

**70ª Reforma: *DOF* del 07-02-2014**

i) Se facultó al Congreso para expedir las leyes generales reglamentarias en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de entidades gubernamentales en todos los niveles de gobierno.

ii) Se facultó al Congreso para expedir la ley general que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

**71ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

i) Se estableció la facultad del Congreso para expedir leyes en materia de delitos electorales.

ii) Se dispuso la facultad del Congreso para expedir leyes generales que distribuyan competencias entre los diferentes niveles de gobierno en materias de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales.

**72ª Reforma: *DOF* del 26-05-2015**

i) Se ampliaron todas las facultades que tiene el Congreso de la Unión en materia de deuda pública.

ii) Se facultó al Congreso para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria.

**73ª Reforma: *DOF* del 27-05-2015**

i) Se facultó al Congreso para expedir leyes que regulen las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y de los entes públicos; además para establecer las bases del Sistema Nacional Anticorrupción.

ii) Se facultó al Congreso para que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y se determinó su funcionamiento y organización.

iii) Se instruyó al Congreso la creación de una ley que distribuya las competencias entre los órdenes de gobierno, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

**74ª Reforma: *DOF* del 02-07-2015**

Se contempló la justicia penal para adolescentes, como uno de los temas que debía contener la legislación única en materia procedimental penal.

**75ª Reforma: *DOF* del 10-07-2015**

Se facultó al Congreso para expedir leyes que establezcan como mínimo los tipos penales y sus sanciones en materia de desaparición forzada, y

otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, así como en materia de trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

**76ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se cambió el término "legislaturas de los Estados", por el de "legislaturas de las entidades federativas", y se suprimió lo relativo al Distrito Federal, sosteniendo únicamente el de entidades federativas.

**77ª Reforma: *DOF* del 25-07-2016**

Se facultó al Congreso para expedir la ley general en materia de derechos de las víctimas.

**78ª Reforma: *DOF* del 05-02-2017**

i) Se estableció la facultad del Congreso para legislar en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes.

ii) Se facultó al Congreso para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, excepto en materia penal.

iii) Se facultó al Congreso para expedir leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.

iv) Se dispuso la facultad del Congreso para expedir la ley que estableciere los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en materia de mejora regulatoria y de justicia cívica e itinerante.

**Artículo 74**

**1ª Reforma: *DOF* del 20-08-1928**

i) Se facultó a la Cámara de Diputados para otorgar o negar su aprobación al nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios;

ii) Para declarar justificadas o no, las peticiones que haga el presidente de la República sobre la destitución de autoridades judiciales.

**2ª Reforma: *DOF* del 06-07-1971**

Se facultó a la Cámara de Diputados para erigirse en colegio electoral respecto a la elección de los miembros de los ayuntamientos, de los territorios.

**3ª Reforma: *DOF* del 08-10-1974**

i) Con la desaparición de los territorios, se suprimió la facultad de la Cámara de Diputados de erigirse en colegio electoral para calificar la elección de los miembros de sus ayuntamientos.

ii) Igualmente, desapareció la facultad de otorgar o negar la aprobación al nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de los territorios.

**4ª Reforma: *DOF* del 06-12-1977**

i) Se estableció expresamente que la Cámara de Diputados debía examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, anteriormente llamado "Presupuesto anual de gastos".

ii) Se estableció como fecha límite el último día de noviembre, para que el Ejecutivo haga llegar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto.

iii) Se implantó el objeto que tiene la revisión de la cuenta pública, así como las acciones que se deben tomar en caso de que la Contaduría Mayor de Hacienda encuentre discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto.

iv) Se dispuso que la Comisión Permanente del Congreso sería la encargada de recibir la cuenta pública del año anterior.

v) Se plasmaron las circunstancias en que se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de las leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos.

**5ª Reforma: *DOF* del 17-11-1982**

Se modificó la fecha en la que el Ejecutivo Federal debe hacer llegar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y proyectos de presupuesto de egresos a más tardar el 15 de noviembre, o en caso de sucesión presidencial a más tardar el 15 de diciembre.

**6ª Reforma: *DOF* del 28-12-1982**

Se facultó a la Cámara de Diputados para declarar si se procede o no penalmente contra servidores públicos que hubieran incurrido en algún delito, así como para fungir como órgano acusador en el juicio político contra éstos.

**7ª Reforma: *DOF* del 17-03-1987**

Se trasladó de la Comisión Permanente a la Cámara de Diputados la revisión de la cuenta pública del año anterior.

**8ª Reforma: *DOF* del 10-08-1987**

Se derogó la fracción VI, relativa a la facultad de aprobar o no el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

**9ª Reforma: *DOF* del 03-09-1993**

Se estatuyó el carácter de definitiva e inatacable la calificación que hiciera la Cámara de Diputados, como colegio electoral, de la elección de presidente de la República.

**10ª Reforma: *DOF* del 25-10-1993**

i) Se quitó la facultad a la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal.

ii) Se reemplazó la expresión "leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto", por la de "Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación".

**11ª Reforma: *DOF* del 22-08-1996**

Se otorgó la facultad a la Cámara de Diputados para expedir el bando solemne para dar a conocer la declaración de presidente electo, hecha por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**12ª Reforma: *DOF* del 30-07-1999**

i) Se dio la facultad a la Cámara de Diputados de coordinar y evaluar a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, además de calificar a esta entidad como apoyo para la revisión de la cuenta pública.

ii) Se derogó la fracción III, relativa al nombramiento de jefes y empleados de la Contaduría Mayor.

### 13ª Reforma: *DOF* del 30-07-2004

i) Dispuso que la Cámara de Diputados podía modificar el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación.

ii) Se redujeron los plazos para presentar y aprobar el presupuesto de egresos de la Federación; a más tardar se debe presentar el 8 de septiembre, el cual debe ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre. En caso de sucesión presidencial, la fecha límite se mantiene en el 15 de diciembre.

### 14ª Reforma: *DOF* del 07-05-2008

i) Se determinó la competencia de la Cámara de Diputados para aprobar las erogaciones que se ejerzan en más de un ejercicio fiscal.

ii) Se derogaron los párrafos relativos a la revisión de la cuenta pública, en los que se establecía cuál era su objeto, quiénes intervenían en su revisión y ante quién se debía presentar, para ser trasladados a la fracción VI.

### 15ª Reforma: *DOF* del 09-08-2012

i) Se amplió la fecha límite para que la Cámara de Diputados termine la revisión de la cuenta pública, del 30 de septiembre al 31 de octubre del año siguiente de su presentación, esto apoyándose en el informe de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

ii) Se derogó la fracción VII, que facultaba a la Cámara de Diputados para declarar justificadas o no, las peticiones que haga el presidente de la República sobre la destitución de autoridades judiciales.

### 16ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014

i) Se determinó la facultad de la Cámara de Diputados para ratificar al secretario de Hacienda y a los empleados superiores de Hacienda.

ii) Se facultó a la Cámara de Diputados para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo; pero en caso de que no lo apruebe en el plazo requerido se entenderá por aprobado.

### 17ª Reforma: *DOF* del 27-05-2015

i) Se sustituye la expresión "Entidad Superior de Fiscalización de la Federación", por "Auditoría Superior de la Federación".

ii) Se estableció la facultad de la Cámara de Diputados de nombrar, por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control, de los organismos constitucionales autónomos.

**Artículo 75**

**1ª Reforma: *DOF* del 24-08-2009**

Se dispuso que los poderes de la Unión y los organismos constitucionales autónomos deban incluir en sus proyectos de presupuestos las remuneraciones que proponen perciban sus servidores públicos.

**Artículo 76**

**1ª Reforma: *DOF* del 20-08-1928**

i) Se dio la facultad al Senado para otorgar o no su aprobación al nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como para licencias y renuncias de éstos.

ii) Se facultó al Senado para declarar justificadas o no, las peticiones que haga el presidente de la República sobre la destitución de autoridades judiciales.

**2ª Reforma: *DOF* del 10-02-1944**

Se agregó a los jefes superiores de la fuerza aérea nacional dentro de los funcionarios de los cuales el Senado puede ratificar su nombramiento.

**3ª Reforma: *DOF* del 08-10-1974**

Se eliminó la figura de territorios.

**4ª Reforma: *DOF* del 06-12-1977**

Se agregó como facultad, analizar la política exterior realizada por el Ejecutivo con base en sus informes anuales, así como los presentados por el secretario de despacho correspondiente.

**5ª Reforma: *DOF* del 28-12-1982**

Se señaló la facultad de erigirse en jurado de sentencia para el juicio político de los servidores públicos señalados, por faltas u omisiones, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

**6ª Reforma: *DOF* del 25-10-1993**

Se facultó al Senado para nombrar y remover al jefe del Distrito Federal, en los supuestos que establece la Constitución.

**7ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994**

i) Se agregó como facultad la de ratificar el nombramiento que haga el presidente de la República del procurador general de la República.

ii) Se señaló la facultad de designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de entre la terna que someta a su consideración el Ejecutivo Federal, y otorgar o negar licencias o renuncias de los mismos.

**8ª Reforma: *DOF* del 08-12-2005**

Se agregaron las facultades al Senado de autorizar, por medio del voto de dos terceras partes de los miembros presentes, los convenios amistosos que celebren las entidades federativas sobre sus respectivos límites; y por la misma votación, resolver los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas, cuando éstas se lo soliciten.

**9ª Reforma: *DOF* del 12-02-2007**

Se facultó al Senado para aprobar la decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, reiterar reservas y formular declaraciones imperativas, sobre los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba.

**10ª Reforma: *DOF* del 09-08-2012**

Se agregó a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, dentro de los funcionarios de los cuales el Senado puede ratificar su nombramiento.

**11ª Reforma: *DOF* del 15-10-2012**

Se derogó la fracción XI, la cual facultaba al Senado para resolver controversias entre las entidades federativas, sobre cuestiones de límites territoriales.

**12ª Reforma: *DOF* del 07-02-2014**

Se agregó la facultad de nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o constitucional, denominado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

### 13ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014

i) Se añadió la facultad de ratificar los nombramientos que el Ejecutivo Federal haga de los secretarios de Estado, en caso de que el Ejecutivo opte por un gobierno de coalición, estableciendo algunas excepciones.

ii) Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. En caso de aprobarla en el tiempo requerido, se tendrá por aprobada.

iii) Integrar la lista de candidatos a fiscal general de la República y nombrar a dicho servidor público.

### 14ª Reforma: *DOF* del 27-05-2015

Se agregó al secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal, como uno de los que el Senado debe ratificar su nombramiento.

### 15ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016

i) Se suprimió el término "Estados", por el de "entidades federativas".

ii) Se derogó la fracción IX, relativa a la facultad exclusiva del Senado para el nombramiento y remoción del jefe de Gobierno del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución.

## Artículo 77

### 1ª Reforma: *DOF* del 15-12-1986

Se estableció que en caso de vacante de algún diputado electo por el principio de representación proporcional, deberá ser cubierta por un candidato del mismo partido que siga en el orden de lista regional respectiva.

### 2ª Reforma: *DOF* del 29-10-2003

Se dispuso un término de treinta días para expedir la convocatoria a partir de que ocurra la vacante, de los diputados y senadores del Congreso electos por el principio de mayoría relativa, la cual será para celebrar elecciones dentro de los noventa días siguientes, y se contempla la excepción en la que este proceso no aplica.

## Sección IV

## De la Comisión Permanente

### Artículo 78

#### 1ª Reforma: *DOF* del 29-12-1980

Se ordenó la designación de un sustituto para cada miembro de la Comisión Permanente.

#### 2ª Reforma: *DOF* del 10-08-1987

La Comisión Permanente se compondrá de 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores.

#### 3ª Reforma: *DOF* del 30-07-1999

Se establecieron de manera expresa atribuciones a la Comisión Permanente.

#### 4ª Reforma: *DOF* del 17-08-2011

A la facultad de recibir las iniciativas de ley, se adicionó la de recibir observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras.

#### 5ª Reforma: *DOF* del 09-08-2012

i) Se estableció la aprobación, por mayoría, en caso de que el Congreso General deba erigirse en colegio electoral, para designar presidente interino o sustituto.

ii) Se duplicó el plazo por el que se le puede conceder licencia al presidente de la República, de treinta días a sesenta.

iii) Se agregaron los embajadores, los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regularización en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica dentro de los funcionarios que la Comisión Permanente puede ratificar respecto del nombramiento del Ejecutivo Federal.

#### 6ª Reforma: *DOF* del 11-06-2013

Se suprimió a los integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de telecomunicaciones y competencia económica, del listado de funcionarios de los cuales la Comisión Permanente puede ratificar su nombramiento.

**7ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

Se derogó la fracción V, que establecía la facultad de ratificar el nombramiento del procurador general de la República.

## Sección V

## De la Fiscalización Superior de la Federación

**Artículo 79**

**1ª Reforma: *DOF* del 24-11-1923**

Se estableció la competencia de la Comisión Permanente para convocar a una sola cámara a sesiones extraordinarias.

**2ª Reforma: *DOF* del 20-08-1928**

Se determinó la facultad de la Comisión Permanente para aprobar los nombramientos de servidores públicos que les someta el presidente de la República.

**3ª Reforma: *DOF* del 29-04-1933**

Se añadió la facultad de la Comisión Permanente para conceder licencia al presidente de la República y nombrar al interino.

**4ª Reforma: *DOF* del 21-10-1966**

Se estableció la facultad de la Comisión Permanente de recibir y tramitar iniciativas de ley y de ratificar los nombramientos de servidores públicos hechos por el presidente de la República.

**5ª Reforma: *DOF* del 06-07-1971**

Se determinó la competencia de la Comisión Permanente para nombrar sustitutos en los ayuntamientos de los territorios y la de erigirse en colegio electoral, para las elecciones municipales extraordinarias celebradas en los territorios.

**6ª Reforma: *DOF* del 08-10-1974**

i) Se suprimió la figura de territorio federal.

ii) Se concedió a la Comisión Permanente la facultad de recibir la protesta al presidente de la República, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los magistrados del Distrito Federal.

**7ª Reforma: *DOF* del 08-02-1985**

Se autorizó a la Comisión Permanente para conceder licencias a los legisladores federales.

**8ª Reforma: *DOF* del 10-08-1987**

i) Se añadió la facultad de la Comisión Permanente de aprobar el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte.

ii) Se suprimió la facultad de la Comisión Permanente para ratificar el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

**9ª Reforma: *DOF* del 25-10-1993**

Se restringió la toma de protesta de la Comisión Permanente, exclusivamente al presidente de la República, y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**10ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994**

i) Recibir la protesta del presidente de la República.

ii) Ratificar o no la designación del procurador general de la República que le someta el presidente.

**11ª Reforma: *DOF* del 30-07-1999**

Se estableció la creación de un órgano de fiscalización de la Federación de la Cámara de Diputados con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.

**12ª Reforma: *DOF* del 07-05-2008**

i) Se establecieron los principios para ejercer la función de fiscalización.

ii) Igualmente, las facultades y obligaciones de la fiscalización.

iii) Las entidades fiscalizadas deberán llevar el control de recursos de la Federación que les sean asignados.

iv) El titular de la Entidad de Fiscalización enviará a las entidades fiscalizadas el informe del resultado, y deberán presentar las mejoras realizadas.

**13ª Reforma: *DOF* del 26-05-2015**

i) Se incorporó en la facultad de fiscalizar a las garantías que otorgue el gobierno federal respecto a los estados y municipios.

ii) Se determinó que la Entidad de Fiscalización Superior atenderá directamente a estados y municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación.

**14ª Reforma: *DOF* del 27-05-2015**

Se denominó al órgano fiscalizador como Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, y se establecieron sus atribuciones y competencias.

**15ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se estableció que la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas (suprimiendo la expresión Distrito Federal), así como los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

## Capítulo III

## del Poder Ejecutivo

**Artículo 80**

**Sin reforma**

**Artículo 81**

**Sin reforma**

**Artículo 82**

**1ª Reforma: *DOF* del 22-01-1927**

i) Se cambió de noventa días, a un año antes, el tiempo en el que algún miembro del ejército se debe separar de su encargo para poder ser presidente.

ii) Para poder ser presidente, además de no ser secretario o subsecretario de Estado, se adicionó no ser gobernador de algún estado, territorio o del Distrito Federal, a menos que se separe de su puesto un año antes de la elección, así como no estar dentro de las causas de incapacidad del artículo 83.

**2ª Reforma: *DOF* del 08-01-1943**

i) Se cambió el plazo en que los miembros del ejército deben separarse de su cargo para poder competir en una elección de presidente de República, a seis meses.

ii) Se agregó a quienes ejerzan el cargo de jefe o secretario general de departamento administrativo y procurador general de la República dentro de los funcionarios que deben separarse de su puesto seis meses antes del día de elección, para poder ser presidente de la República.

**3ª Reforma: *DOF* del 08-10-1974**

Se suprimió la figura de los territorios.

**4ª Reforma: *DOF* del 20-08-1993**

Se aclaró que la ausencia del país por hasta treinta días no es causa que origine la interrupción de la residencia.

**5ª Reforma: *DOF* del 01-07-1994**

Se cambió el requisito de "ser hijo de padre o madre mexicanos por nacimiento" por "ser hijo de padre o madre mexicanos"; además, se agregó el requisito de haber residido en el país al menos durante veinte años.

**6ª Reforma: *DOF* del 19-06-2007**

Se sustituyó el puesto de jefe o secretario general de departamento administrativo por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, dentro de los funcionarios que deben separarse de su puesto seis meses antes del día de la elección, para poder ser presidente.

**7ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

Se cambió la figura de procurador general de la República a fiscal general de la República, dentro de los puestos que para poder ser presidente de la República deben separarse seis meses antes del día de la elección.

**8ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se generalizó a "no ser titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa" dentro de los puestos públicos que se deben abandonar un seis meses antes del día de la elección, para poder ser electo presidente, suprimiendo la figura de jefe de gobierno del Distrito Federal.

**Artículo 83**

**1ª Reforma: *DOF* del 22-01-1927**

i) Se autorizó la reelección, siempre que ésta no sea para periodo inmediato, y sólo por un periodo más, de tal forma que terminando el segundo periodo quedará definitivamente incapacitado para ser electo.

ii) Junto a la figura de presidente interino, se adicionó la figura de presidente sustituto, estableciendo que quien haya ejercido alguno de estos cargos no puede ser electo como presidente para un periodo inmediato.

**2ª Reforma: *DOF* del 24-01-1928**

Se cambió el tiempo de duración del cargo de presidente de la República de cuatro a seis años.

**3ª Reforma: *DOF* del 29-04-1933**

Se estableció la no reelección para el cargo de presidente de la República, sin importar si fue electo popularmente, con el carácter de interino, provisional o sustituto.

**4ª Reforma: *DOF* del 09-08-2012**

El ciudadano que asuma provisionalmente el cargo de presidente de la República tampoco podrá reelegirse.

**5ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

Se cambia la fecha en la que el presidente entra en funciones, al 1º de octubre.

**Artículo 84**

**1ª Reforma: *DOF* del 24-11-1923**

La Comisión Permanente adquirió la facultad de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso, para que éste expidiera la convocatoria a elecciones presidenciales.

**2ª Reforma: *DOF* del 29-04-1933**

i) Se señaló el carácter de presidente interino, al que el Congreso establecido como colegio electoral nombre, en caso de falta absoluta del presidente de la República ocurrida dentro de los primeros dos años de su perio-

do; además, se modificaron los plazos para la emisión de la convocatoria y el tiempo que debe mediar entre ésta y las elecciones.

ii) Se facultó al Congreso para nombrar al presidente interino, en sesiones extraordinarias.

iii) En caso de falta del presidente, se estableció que en los últimos cuatro años, en lugar de dos, el Congreso nombrará al sustituto.

**3ª Reforma: *DOF* del 09-08-2012**

Se dispuso que en caso de falta absoluta del presidente de la República, el secretario de Gobernación debe asumir provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, mientras el Congreso nombra al presidente interino o al sustituto, quien no podrá remover o designar a los secretarios de Estado ni al procurador de la República sin autorización previa de la Cámara de Senadores.

**4ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

Se retiró la figura de procurador general de la República de los cargos que no puede remover el depositario provisional del Ejecutivo, pues en esa misma reforma se cambia a fiscal general de la República, cuyo nombramiento entra en las facultades exclusivas del Senado.

**Artículo 85**

**1ª Reforma: *DOF* del 29-04-1933**

i) Se estableció que en caso de que en una sucesión presidencial no se presente el presidente electo o no estuviera hecha y declarada la elección, asumiría el cargo el presidente interino nombrado por el Congreso, o en su caso, el provisional nombrado por la Comisión Permanente.

ii) Se eliminó la autorización para que quien haya sido presidente interino pueda ser electo en el periodo inmediato.

**2ª Reforma: *DOF* del 13-11-2007**

Se cambió la redacción referente a la elección, de "la elección no estuviere hecha y declarada" a "la elección no estuviere hecha y declarada válida", agregándole el carácter de "válida".

### 3ª Reforma: *DOF* del 09-08-2012

i) El Congreso deberá nombrar un presidente interino, en caso de que no estuviera hecha o declarada válida la elección antes de iniciar un periodo constitucional.

ii) En caso de que al iniciar el periodo constitucional hubiera falta absoluta del presidente, el presidente de la Cámara de Senadores asumirá provisionalmente el cargo, en tanto el Congreso designa el presidente interino.

ii) En caso de que el presidente pidiera licencia por más de sesenta días, el secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Ejecutivo.

## Artículo 86

### Sin reforma

## Artículo 87

### 1ª Reforma: *DOF* del 09-08-2012

Se estableció que el presidente electo, en caso de no poder rendir protesta ante el Congreso o la Comisión Permanente, lo haría frente a las mesas directivas de las cámaras del Congreso, y de no poder ser así, lo haría ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## Artículo 88

### 1ª Reforma: *DOF* del 21-10-1966

Se facultó a la Comisión Permanente, además de al Congreso, para autorizar la ausencia del presidente del territorio nacional.

### 2ª Reforma: *DOF* del 29-08-2008

En caso de ausencia del presidente por hasta siete días, debe informar los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente, así como presentar sus resultados; de ser mayor a siete días, requerirá el permiso de dicha Cámara o de la Comisión Permanente, en su caso.

## Artículo 89

### 1ª Reforma: *DOF* del 24-11-1923

La facultad para que el presidente pueda llamar a sesiones extraordinarias al Congreso la podrá ejercer siempre que esté de acuerdo la Comisión Permanente.

### 2ª Reforma: *DOF* del 20-08-1928

Se adicionaron las fracciones XVII, XVIII y XIX. Se facultó al Ejecutivo para nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y territorios federales, con aprobación de la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente, al igual que a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con aprobación de la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, y también para pedir la destitución por mala conducta de autoridades judiciales.

### 3ª Reforma: *DOF* del 10-02-1944

Se agregó la fuerza aérea nacional, a la facultad que tiene el Ejecutivo para nombrar a sus coroneles, oficiales superiores y demás oficiales; así como la facultad de disponer de la marina, el ejército y la fuerza aérea nacionales, para la seguridad de la Federación.

### 4ª Reforma: *DOF* del 21-10-1966

Se dispuso que los nombramientos que haga el presidente de la República, de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, así como coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada nacional, y fuerza aérea, y empleados superiores de Hacienda, con aprobación de la Comisión Permanente, ya no debía ser ratificada por la Cámara de Senadores cuando estuviera en funciones.

### 5ª Reforma: *DOF* del 21-10-1966

Se derogó la fracción IX, que establecía la facultad de conceder patentes de corso.

### 6ª Reforma: *DOF* del 08-10-1974

Con la derogación de la figura de territorio federal se suprime todo lo relativo a estas entidades.

#### 7ª Reforma: *DOF* del 28-12-1982

Se derogó la fracción XIX, que establecía la facultad de pedir la destitución de autoridades judiciales por mala conducta.

#### 8ª Reforma: *DOF* del 10-08-1987

i) Se añadió como facultad nombrar y remover al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal.

ii) Los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal deberían ser aprobados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

#### 9ª Reforma: *DOF* del 11-05-1988

Se facultó al presidente para dirigir la política exterior, así como celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado, y se establecen los principios por que debe regirse dicha política.

#### 10ª Reforma: *DOF* 25-10-1993

i) Se eliminó de la fracción segunda la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno por los que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal.

ii) Se derogó la fracción XVII, que establecía la facultad del presidente, de nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con aprobación de la Asamblea de Representantes.

#### 11ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994

i) Se estableció en la fracción IX, como facultad, designar al procurador general de la República, con la ratificación del Senado.

ii) También se le faculta para someter a aprobación del Senado una terna para la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como para someter sus licencias y renuncias a la aprobación del mismo Senado.

#### 12ª Reforma: *DOF* del 05-04-2004

Se adicionó dentro de las facultades y obligaciones del presidente, la de preservar la seguridad nacional.

**13ª Reforma: *DOF* del 12-02-2007**

Se establece en la fracción X, que además de celebrar tratados, los puede terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre éstos, con aprobación del Senado.

**14ª Reforma: *DOF* del 10-06-2011**

Se añaden a la fracción X, como principios normativos, el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos, en materia de política exterior.

**15ª Reforma: *DOF* del 09-08-2012**

i) Se cambió el término "Secretarios de Despacho", por el de "Secretarios de Estado".

ii) Se agregaron a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica dentro de los funcionarios que puede nombrar el presidente, con la ratificación del Senado.

**16ª Reforma: *DOF* del 07-02-2014**

Se añadió como facultad el objetar nombramientos, propuestos por el Senado, de los comisionados que establece el artículo 6o.

**17ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

i) Se estableció la fecha en que entran en funciones los secretarios de Estado, así como los supuestos en los que procede la designación directa del presidente, ya sin ratificación de la respectiva cámara.

ii) Se añadió como facultad la intervención en la designación del fiscal general de la República, así como removerlo.

iii) Se adicionó la facultad para poder optar por un gobierno de coalición y que éste deberá ser aprobado por la Cámara de Senadores.

**18ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se eliminó al Distrito Federal de los territorios, dentro de los cuales el presidente de la República tiene la facultad de conceder indultos.

## Artículo 90

### 1ª Reforma: *DOF* del 21-04-1981

i) Se dispuso que la administración pública federal fuera centralizada y paraestatal, según la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estará a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

ii) Se dispuso también que la ley determinará las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal, las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

### 2ª Reforma: *DOF* del 02-08-2007

Se suprimió la figura de departamentos administrativos.

### 3ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014

i) Se creó la función de consejero jurídico del Gobierno, y se estableció su dependencia al Ejecutivo Federal.

ii) Se estableció que en los asuntos en que la Federación sea parte, la representación recaería en el Ejecutivo, el cual lo puede hacer por medio del consejero jurídico o las secretarías de Estado.

## Artículo 91

### Sin reforma

## Artículo 92

### 1ª Reforma: *DOF* del 21-04-1981

i) Se cambió el término "Secretarios de Despacho", por el de "Secretarios de Estado".

ii) Se eliminó al gobernador del Distrito Federal, de los funcionarios a los que se les debe solicitar el refrendo ministerial.

### 2ª Reforma: *DOF* del 02-08-2007

Se suprimió la figura de "Jefe de Departamento Administrativo".

**Artículo 93**

**1ª Reforma: *DOF* del 31-01-1974**

Se estableció que cualquiera de las Cámaras pudieran citar a los secretarios de Estado y a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que les informaran sobre sus respectivos ramos o actividades, cuando se discuta una ley.

**2ª Reforma: *DOF* del 06-12-1977**

Se añadió como facultad de las Cámaras, integrar comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

**3ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994**

Se añadió al procurador general de la República dentro de los funcionarios que pueden ser citados por cualquiera de las Cámaras para que informen, discutan una ley o estudien un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

**4ª Reforma: *DOF* del 02-08-2007**

Se suprimió la figura de los "Departamentos Administrativos".

**5ª Reforma: *DOF* del 15-08-2008**

i) Se incluyeron a toda la administración pública paraestatal, así como a los órganos autónomos, a la lista de instituciones de las cuales sus titulares pueden ser citados por las Cámaras, para que contesten a interpelaciones o preguntas, sobre una ley o asuntos de su ramo.

ii) Se estableció la petición de información o documentos, por cualquiera de las Cámaras, a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, y se estableció para el ejercicio de dichas atribuciones la ley del Congreso y sus reglamentos.

**6ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

Se suprimió al procurador general de la República de los funcionarios que las Cámaras pueden citar.

## Capítulo IV

## DEL Poder Judicial

### Artículo 94

#### 1ª Reforma: *DOF* del 20-08-1928

i) Se establecieron los juzgados de distrito, y se cambió a dieciséis el número de ministros; además, se dispuso la división de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tres salas de cinco ministros.

ii) Se señaló que el sueldo de los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito no podrá ser disminuido durante su encargo, y que sólo pudieran ser destituidos por mala conducta, según lo establece el artículo 111.

#### 2ª Reforma: *DOF* del 15-12-1934

i) Se aumentó el número de ministros a veintiuno, y se dividieron en cuatro salas de cinco ministros.

ii) Se cambió la duración de los ministros, magistrados de circuito y los jueces de distrito, en su encargo, a seis años.

#### 3ª Reforma: *DOF* del 21-09-1944

Se retiró del texto el número de salas en que funcionaba la Suprema Corte.

#### 4ª Reforma: *DOF* del 19-02-1951

Se añadió la figura de tribunales colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, así como los ministros supernumerarios, los cuales no integraban el pleno.

#### 5ª Reforma: *DOF* del 25-10-1967

i) Los ministros supernumerarios sólo podrían ser parte del pleno en caso de suplir a los numerarios.

ii) Se fijaron los términos en que es obligatoria la jurisprudencia emitida por los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

iii) El salario de los ministros, magistrados de circuito y los jueces de distrito no podrá ser disminuido durante su encargo.

iv) Los ministros sólo podrán ser privados de su encargo, por mala conducta, de acuerdo con lo establecido en el artículo 111.

**6ª Reforma: *DOF* del 28-12-1982**

Se estableció que los ministros sólo podrán ser privados de su encargo mediante lo establecido en el título cuarto.

**7ª Reforma: *DOF* del 10-08-1987**

i) Se eliminaron los tribunales colegiados en materia de amparo.

ii) Se volvió potestativo el nombramiento de los ministros supernumerarios.

iii) Se facultó a la Suprema Corte de Justicia para determinar el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización, de los tribunales colegiados y unitarios de circuitos y juzgados de distrito.

iv) Para el despacho pronto, el Pleno acordará la distribución de los asuntos entre las salas.

**8ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994**

i) La Suprema Corte estará integrada por once ministros.

ii) Se creó el Consejo de la Judicatura Federal, que se encargará de determinar el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización, de los tribunales colegiados y unitarios de circuitos y juzgados de distrito.

iii) Se dispuso que la remuneración de los consejeros de la Judicatura no podrá ser disminuida durante su encargo.

iv) Se señaló que los ministros durarán quince años en su encargo, y que no se podrán nombrar para un nuevo periodo, a menos de haber tenido el carácter de provisional o interino.

**9ª Reforma: *DOF* del 22-08-1996**

i) Se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ii) Se instituyó el cargo de magistrado electoral, contemplándolos en los supuestos en caso de que incurran en responsabilidad, además del respeto a su remuneración durante su encargo.

**10ª Reforma: *DOF* del 11-06-1999**

i) Se instituyó al Consejo de la Judicatura Federal como el encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte.

ii) Se reformuló la redacción del séptimo párrafo sobre la facultad de la Suprema Corte de expedir acuerdos generales para la distribución de los

asuntos, y se dispuso que dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

### 11ª Reforma: *DOF* del 06-06-2011

i) Se facultó al Consejo de la Judicatura Federal para que establezca plenos de circuito, mediante acuerdos generales, cuyo funcionamiento se establecerá de acuerdo con la legislación secundaria.

ii) Se adicionó un noveno párrafo, en que se establecieron los casos que justifiquen la posibilidad de dar prioridad a los juicios de amparo, controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

iii) Se formuló que los plenos de circuito pudieran emitir jurisprudencia.

### 12ª Reforma: *DOF* del 11-06-2013

Se facultó al Consejo de la Judicatura Federal para incluir la especialización por materias de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, para los tribunales colegiados y unitarios de circuito y los juzgados de distrito.

## Artículo 95

### 1ª Reforma: *DOF* del 15-12-1934

Se estableció tener máximo sesenta y cinco años de edad para ser ministro, y haber obtenido al menos cinco años antes del día de la elección, el título profesional de abogado.

### 2ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994

i) Se eliminó la edad máxima para ser ministro.

ii) Cambió de cinco a diez años antes el tiempo de antigüedad mínimo en que se debe haber obtenido el título profesional de abogado, para el día de la elección.

iii) Residir en el país al menos dos años anteriores al día de la designación.

iv) Se apuntaron los cargos públicos que deben ser abandonados al menos un año antes de la elección para poder ser ministro.

v) Se agregó el buen desempeño en la actividad jurídica como una característica preferente en las personas que estén consideradas para ocupar el cargo.

**3ª Reforma: *DOF* del 02-08-2007**

Se eliminó la figura de jefe de departamento administrativo.

**4ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

Se añadió la figura de fiscal general de la República al listado de cargos que deben ser abandonados al menos un año antes del nombramiento.

**5ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se generalizó a "no ser titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa" dentro de los puestos públicos que se debieron haber ejercido durante el año previo al día del nombramiento, para poder ser ministro, suprimiendo la figura de jefe de Gobierno del Distrito Federal.

**Artículo 96**

**1ª Reforma: *DOF* del 20-08-1928**

Se instituyó que los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los hará el presidente de la República con aprobación del Senado, y se estableció el procedimiento en caso de no aprobar los nombramientos.

**2ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994**

Se reformó el procedimiento de elección de ministros. Además, se planteó una terna propuesta por el presidente, sometida a aprobación del Senado, así como el procedimiento en caso de no resolver a tiempo, o no aprobar el nombramiento.

**Artículo 97**

**1ª Reforma: *DOF* del 20-08-1928**

i) Se eliminó el texto que establecía la duración de los magistrados de circuito y los jueces de distrito, y las formas de remoción.

ii) La protesta de los ministros se debe hacer ante el Senado, y ya no ante el Congreso de la Unión.

**2ª Reforma: *DOF* del 11-09-1940**

La facultad de la Suprema Corte de nombrar y remover a su secretario y demás empleados quedó sujeta a la estricta observancia de la ley respectiva.

**3ª Reforma: *DOF* del 19-02-1951**

Se integró nuevamente el texto que establecía la duración de los magistrados de circuito y los jueces de distrito y las formas de remoción.

**4ª Reforma: *DOF* del 06-12-1977**

Se facultó a la Suprema Corte para practicar de ofició la averiguación de hechos que constituyan violaciones al voto público.

**5ª Reforma: *DOF* del 28-12-1982**

Se dispuso que los magistrados de circuito y los jueces de distrito sólo podrán ser removidos de su encargo en los términos del título cuarto de la Constitución.

**6ª Reforma: *DOF* del 10-08-1987**

i) Se aumentó la duración de los magistrados de circuito y jueces de distrito en su encargo a seis años.

ii) Se añadió como facultad el poder nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho que constituya una violación de alguna garantía individual.

**7ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994**

i) Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y estarán adscritos al Consejo de la Judicatura Federal.

ii) Se estableció que la Suprema Corte puede pedir al Consejo de la Judicatura que averigüe la conducta de algún magistrado o juez

iii) Se facultó a los magistrados y jueces para nombrar y remover a los empleados y funcionarios de los tribunales de circuito y juzgados de distrito.

iv) Se dispuso la manera y el periodo de nombrar al presidente de la Suprema Corte.

v) Los magistrados de circuito y los jueces de distrito protestarán ante el Consejo de la Judicatura.

**8ª Reforma: *DOF* del 11-06-1999**

Los magistrados de circuito y los jueces de distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura.

**9ª Reforma: *DOF* del 13-11-2007**

Se derogó el tercer párrafo, que facultaba a la Suprema Corte para practicar la averiguación de hechos que constituyan violaciones al voto público.

**10ª Reforma: *DOF* del 10-06-2011**

Se eliminó la facultad de la Suprema Corte de investigar la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho que constituya una violación de alguna garantía individual.

## Artículo 98

**1ª Reforma: *DOF* del 20-08-1928**

Se estableció en qué forma se debía proceder en caso de falta temporal o permanente de un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**2ª Reforma: *DOF* del 19-02-1951**

En caso de falta temporal de un ministro, sería suplido por uno de los supernumerarios de la sala correspondiente.

**3ª Reforma: *DOF* del 25-10-1967**

i) Los ministros numerarios serían suplidos por los supernumerarios; en caso de que la falta exceda de un mes, el presidente nombraría un provisional.

ii) En caso de separación definitiva, el presidente sometería un nuevo nombramiento.

iii) Los supernumerarios que suplan a los numerarios se desempeñarán en el cargo hasta que tome posesión el ministro nombrado por el presidente de la República.

**4ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994**

Se precisó el procedimiento para suplir, en caso de falta mayor a un mes o permanente, a un ministro de la Suprema Corte.

**5ª Reforma: *DOF* del 22-08-1996**

Se establecieron los casos en que proceden las renuncias de los ministros, y la manera en que se debían otorgar las licencias.

## Artículo 99

### 1ª Reforma: *DOF* del 20-08-1928

Las renuncias de los ministros se someterán al titular del Ejecutivo, y en caso de aceptación, se enviarán al Senado.

### 2ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994

Se adicionó un segundo párrafo. Se señaló la manera en que se deben otorgar las licencias.

### 3ª Reforma: *DOF* del 22-08-1996

Se reformó todo el artículo. Se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y se establecieron sus facultades y todo lo relativo a su funcionamiento.

### 4ª Reforma: *DOF* del 27-09-2007

Se adicionó la violación de un precepto constitucional para que proceda la impugnación de actos o resoluciones definitivas y firmes, que haya emitido el Tribunal Electoral.

### 5ª Reforma: *DOF* del 13-11-2007

i) Se dispuso que el Tribunal Electoral funcionará de forma permanente en una Sala Superior y en salas regionales.

ii) El Tribunal Electoral es la última instancia en caso de violaciones a un ciudadano por el partido político a que está afiliado.

iii) Se señalaron las facultades para conocer de sanciones impuestas por el Instituto Federal Electoral, así como para utilizar medios de apremio para hacer cumplir sus sanciones.

iv) Se facultó al Tribunal Electoral para no aplicar leyes electorales contrarias a la Constitución, pero deberá informarle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

v) La Sala Superior podrá recibir juicios de las salas regionales o enviarle asuntos de su competencia a éstas.

vi) Se estableció la integración escalonada de los magistrados, y en caso de haber una vacante, se designará un magistrado únicamente por el tiempo restante del nombramiento original.

#### 6ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014

i) Se sustituyó al Instituto Federal Electoral por el Instituto Nacional Electoral, y todo lo relativo a éste.
ii) El Tribunal puede resolver de manera definitiva e inatacable los asuntos que sean sometidos por el Instituto Nacional Electoral.

### Artículo 100

#### 1ª Reforma: *DOF* del 20-08-1928

Las licencias para los ministros que excedan de un mes serán concedidas por el presidente con aprobación de Senado.

#### 2ª Reforma: *DOF* del 25-10-1967

Ninguna licencia puede exceder el término de dos años.

#### 3ª Reforma: *DOF* del 03-09-1993

Las licencias serán concedidas por el presidente con aprobación del Senado, o en su caso la Comisión Permanente, salvo en los casos previstos en los párrafos 16 y 19 del artículo 41.

#### 4ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994

Se reformó todo el artículo. Se establecieron las facultades, integración y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal.

#### 5ª Reforma: *DOF* del 11-06-1999

i) Se dispuso que el Consejo de la Judicatura es un órgano del Poder Judicial de la Federación, con independencia técnica, de gestión y para emitir resoluciones.
ii) Se señaló cómo deben ser los nombramientos para consejeros, hechos por la Suprema Corte.
iii) Se establecieron los requisitos con que deben cumplir los consejeros.
iv) El Pleno del Consejo resolverá sobre la ratificación de los nombramientos de los magistrados y jueces.
v) Se adicionó de manera expresa que los consejeros no representan a quien los designa.
vi) La Suprema Corte puede pedir al Consejo que expida acuerdos, al igual que revisar o revocar los que el Consejo apruebe cuando menos por mayoría de ocho votos.

### Artículo 101

#### 1ª Reforma: *DOF* del 10-08-1987

Se indicó la autorización a miembros del Poder Judicial para desempeñar como cargos no remunerados como las actividades docentes y literarias.

#### 2ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994

Se establecieron prohibiciones y excepciones para que los funcionarios judiciales actúen en proceso jurisdiccional o ejerzan cargos públicos, dos años después de su retiro.

#### 3ª Reforma: *DOF* del 22-08-1996

Se extendieron las restricciones a los consejeros de la Judicatura Federal y a los magistrados del Tribunal Electoral.

#### 4ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016

Se suprimieron los términos "Estados y Distrito Federal", para implementar el de "entidades de la Federación".

### Artículo 102

#### 1ª Reforma: *DOF* del 11-09-1940

Se dispuso la obligación del Ejecutivo, de remover a los agentes del Ministerio Público, sólo en atención a la ley respectiva.

#### 2ª Reforma: *DOF* del 25-10-1967

i) Se estableció la competencia del Ministerio Público de la Federación para conocer de los delitos de orden federal.

ii) Se señaló la intervención del procurador general de la República en los conflictos entre las entidades y la Federación.

#### 3ª Reforma: *DOF* del 28-01-1992

Se adicionó un apartado B, que establece la creación de un sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos.

#### 4ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994

Se establecieron la dependencia del Ministerio Público Federal, del procurador general de la República y los requisitos para ser procurador.

**5ª Reforma: *DOF* del 13-09-1999**

i) Se creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con autonomía constitucional.

ii) Se señalaron tanto su integración como las obligaciones de su presidente.

**6ª Reforma: *DOF* del 10-06-2011**

i) Se dispuso la obligación de los servidores públicos, de responder las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y fundar y motivar su negativa, si fuera el caso.

ii) Se trasladó la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**7ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

Se creó la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo.

Se detallaron su integración y competencias.

**8ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

i) Se adoptó el término "Ministerio Público de la Federación".

ii) Se habló ya de las Constituciones de las entidades federativas, las cuales deben garantizar la autonomía de los organismos de protección a los derechos humanos, así como de los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas, al margen de la reforma política de la Ciudad de México.

**Artículo 103**

**1ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994**

Se incluyó al Distrito Federal en el precepto como entidad que puede entrar en conflicto de competencias con la Federación.

**2ª Reforma: *DOF* del 06-06-2011**

Se amplió el espectro legal de las violaciones a derechos humanos al introducir y sustituir el término de "leyes y actos" por "normas generales" y los tratados internacionales celebrados por México.

**3ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se sustituyó al Distrito Federal para incluir a la Ciudad de México.

## **Artículo 104**

### **1ª Reforma: *DOF* del 18-01-1934**

Se derogó lo relativo a la apelación de las sentencias de segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### **2ª Reforma: *DOF* del 30-12-1946**

Se restauró la apelación de las sentencias de segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se incorporan también las de los tribunales administrativos autónomos.

### **3ª Reforma: *DOF* del 25-10-1967**

Se instituyó la creación de los tribunales contencioso-administrativos. Se señaló su competencia, la autonomía en sus fallos y la posibilidad de su revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### **4ª Reforma: *DOF* del 08-10-1974**

Con la extinción de los territorios federales se derogó lo relativo al conocimiento que hacen los tribunales de la Federación de las controversias que se suscitaran en ellos.

### **5ª Reforma: *DOF* del 10-08-1987**

Se estableció la competencia de los tribunales de la Federación para conocer recursos de revisión contra las resoluciones definitivas de los tribunales contencioso-administrativos, con sujeción a los artículos 103 y 107 constitucionales.

### **6ª Reforma: *DOF* del 25-10-1993**

Se amplió la competencia de los tribunales colegiados de circuito para revisar las resoluciones de los tribunales contencioso-administrativos del Distrito Federal.

### **7ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994**

Se señaló la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad.

**8ª Reforma: *DOF* del 06-06-2011**

Se dispuso la competencia de los tribunales de la Federación para conocer de los procesos derivados de delitos federales, controversias civiles o mercantiles.

**9ª Reforma: *DOF* del 27-05-2015**

Se extendió la competencia de los tribunales colegiados de circuito para revisar las resoluciones de los tribunales de justicia administrativa.

**10ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se eliminaron las disposiciones que se referían al Distrito Federal, a las que remitía el artículo.

## Artículo 105

**1ª Reforma: *DOF* del 25-10-1967**

Se creó una ley reglamentaria del precepto, relativa a las acciones de inconstitucionalidad.

**2ª Reforma: *DOF* del 25-10-1993**

Se agregó al Distrito Federal como entidad que puede generar una controversia con otro estado o con la Federación.

**3ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994**

Se señaló la incompetencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales en materia electoral.

**4ª Reforma: *DOF* del 22-08-1996**

Se otorgó competencia a los partidos políticos para promover controversias constitucionales en materia electoral.

**5ª Reforma: *DOF* del 08-12-2005**

Se dispuso la incompetencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales derivadas de conflictos territoriales entre las entidades federativas.

**6ª Reforma: *DOF* del 14-09-2006**

Se señaló la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover acciones de inconstitucionalidad contra las normas que vulneren los derechos humanos.

**7ª Reforma: *DOF* del 10-06-2011**

Se amplió la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de los tratados internacionales celebrados por México.

**8ª Reforma: *DOF* del 15-10-2012**

Se derogó la restricción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales relativas a los conflictos territoriales entre las entidades federativas.

**9ª Reforma: *DOF* del 11-06-2013**

Se otorgó competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias entre dos órganos constitucionales autónomos, o entre ellos y el Ejecutivo o Legislativo federales.

**10ª Reforma: *DOF* del 07-02-2014**

Se dio la competencia al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a Información y Protección de Datos Personales, para promover controversias constitucionales contra normas y tratados internacionales celebrados por México.

**11ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

Se facultó al Ejecutivo Federal y al fiscal general de la República para promover controversias constitucionales contra normas federales o locales.

**12ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

i) Se elimino la figura del Distrito Federal, para adoptar de manera general el término "entidades federativas", y se derogaron las fracciones o partes de ellas que se referían específicamente al Distrito Federal.

ii) Se incluyeron las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

**Artículo 106**

**1ª Reforma: *DOF* del 07-04-1986**

Se creó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

**2ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994**

Se estableció la distribución de competencias entre los tribunales de la Federación.

**3ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se adoptó el término "entidades federativas".

**Artículo 107**

**1ª Reforma: *DOF* del 19-02-1951**

Se reformó la estructura del precepto:
i) Se mantuvo la fórmula Otero en el juicio de amparo.
ii) Se señaló la suplencia en la deficiencia de la queja en las materias penal y laboral.
iii) Se declaró la procedencia del amparo en materia laboral y administrativa, las causales de procedencia, su jurisdicción y procedimiento.

**2ª Reforma: *DOF* del 02-11-1962**

i) Se instituyó el amparo social agrario.
ii) Se estableció la suplencia en la deficiencia de la queja para éste.
iii) Se declaró la improcedencia del desistimiento, sobreseimiento por inactividad, y caducidad de la instancia en lo referente a ejidos y núcleos de población comunal.

**3ª Reforma: *DOF* del 25-10-1967**

i) Se amplió la improcedencia de la caducidad de la instancia y el sobreseimiento por inactividad, para todos los casos que no sean civiles o administrativos.
ii) Se estableció la promoción directa del amparo contra sentencias definitivas, ante la Suprema Corte de Justicia, en las materias penal, administrativa, civil y laboral.
iii) Se redefinieron las causales de procedencia para el recurso de revisión que hace la Suprema Corte de Justicia.
iv) Se instituyó la contradicción de tesis a efecto de fijar jurisprudencia.

**4ª Reforma: *DOF* del 20-03-1974**

Se remitió a la Ley de Amparo para establecer la suplencia de la deficiencia de la queja en los juicios de amparo contra actos que afecten derechos de menores e incapaces.

**5ª Reforma: *DOF* del 08-10-1974**

En el último párrafo de la fracción VII, y con la derogación de la fracción II del artículo 73 constitucional, se eliminó de la redacción de este precepto, en lo referente a los territorios federales.

**6ª Reforma: *DOF* del 17-02-1975**

En la fracción XIV se dispuso el sobreseimiento del amparo y la caducidad de la instancia por inactividad procesal, en los casos civiles o administrativos, aun cuando esté reclamada la inconstitucionalidad de una ley.

**7ª Reforma: *DOF* del 06-08-1979**

Se señaló la distribución de competencias en el amparo contra sentencias definitivas, en razón de materia y grado, entre la Suprema Corte de Justicia y los tribunales colegiados de circuito.

**8ª Reforma: *DOF* del 07-04-1986**

i) Se remitió a la Ley de Amparo para determinar la procedencia de la suplencia en la deficiencia de la queja.

ii) Se detalló la procedencia del amparo social agrario.

**9ª Reforma: *DOF* del 10-08-1987**

i) Se extendió el amparo a las resoluciones que pongan fin a un juicio (no sólo a sentencias y laudos).

ii) Se derogó la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de los juicios de amparo. Se restringió exclusivamente esa facultad a los tribunales colegiados de circuito.

iii) Se estableció la facultad de atracción de un amparo, de la Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición del tribunal colegiado de circuito o del procurador general de la República.

iv) Se estableció que la Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de circuito, o del procura-

dor general de la República, podrá conceder los amparos en revisión que por sus características especiales lo ameriten.

v) En la fracción XI se estableció que la solicitud para la suspensión del acto reclamado se promoverá ante la autoridad responsable, cuando sean amparos directos promovidos ante tribunales colegiados de circuito.

### 10ª Reforma: *DOF* del 03-09-1993

Se derogó la fracción XVIII, relativa a la violación de los derechos del inculpado y las autoridades responsables, por afectar el proceso penal.

### 11ª Reforma: *DOF* del 25-10-1993

Se establecieron los reglamentos expedidos por el jefe del Distrito Federal, como objeto de la demanda de amparo.

### 12ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994

i) Se dispuso la procedencia para la revisión de las sentencias de los tribunales unitarios de circuito.

ii) Se amplió la facultad a la Suprema Corte de Justicia, de conocer sobre una contradicción de tesis en pleno (antes sólo se podía hacer en la sala respectiva).

iii) Se señaló la excusa de la autoridad responsable para repetir un acto, tras la petición de suspensión.

### 13ª Reforma: *DOF* del 11-06-1999

Se estableció la revisión ante la Suprema Corte de Justicia de una resolución sobre amparo directo por un tribunal colegiado, solamente si esta resolución entraña un criterio de importancia y trascendencia.

### 14ª Reforma: *DOF* del 06-06-2011

i) Se instituyó el interés legítimo o colectivo para interponer un juicio de amparo.

ii) En la fracción II se señaló el procedimiento para emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad.

iii) Se dispuso que el tribunal colegiado de circuito deberá decidir sobre todas las violaciones procesales que se hicieron valer durante el juicio de amparo, y se introduce el amparo adhesivo para que subsista el acto reclamado.

iv) Se detallaron las condiciones para la procedencia del amparo en materia administrativa.

v) Se amplió la esfera de protección del amparo a las omisiones de la autoridad, y se establece que no se deberán agotar los medios de defensa cuando se viole la Constitución.

vi) Se señaló la obligación de los jueces, de ponderar la apariencia del buen derecho para resolver sobre la suspensión del acto reclamado.

vii) Se derogó el sobreseimiento y la caducidad de la instancia por inactividad procesal en las materias civil y administrativa.

viii) Se dispuso una ampliación para el cumplimiento de la sentencia de amparo, si su incumplimiento fue justificado.

ix) Se estableció el pago de daños y perjuicios cuando sea imposible restituir la situación existente hasta antes de la violación.

**15ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

Se sustituyó la acepción de "Procurador General de la República", por la de "Fiscal General de la República".

**16ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se adoptó el término "entidades federativas" en lugar de "Estados".

**17ª Reforma: *DOF* del 24-02-2017**

i) Se adicionó al inciso d) fracción V al establecer el amparo al reclamarse resoluciones o sentencias definitivas que pongan fin al juicio dictadas por los tribunales laborales locales o federales; así como a los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus homólogos en las entidades federativas.

## TÍTULO CUARTO

### De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado

**Artículo 108**

**1ª Reforma: *DOF* del 28-12-1982**

Se definió el término de "servidores públicos", para efectos de las responsabilidades que se les reputarán.

**2ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994**

Se integraron a los miembros de los consejos de las judicaturas como sujetos de responsabilidad por manejo indebido de fondos y recursos federales.

**3ª Reforma: *DOF* del 22-08-1996**

Se añadieron al catálogo de servidores públicos los del Instituto Federal Electoral.

**4ª Reforma: *DOF* del 13-11-2007**

Se amplió el concepto de "servidor público" a los servidores de los organismos constitucionales autónomos.

**5ª Reforma: *DOF* del 07-02-2014**

Se amplió el catálogo de servidores que pueden ser sujetos de responsabilidad, por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

**6ª Reforma: *DOF* del 17-06-2014**

Se incorporó a los integrantes de los ayuntamientos como sujetos de responsabilidad administrativa.

**7ª Reforma: *DOF* del 26-05-2015**

Se estableció la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de las entidades federativas y de los municipios.

**8ª Reforma: *DOF* del 27-05-2015**

Se señaló la responsabilidad de los servidores públicos de manifestar su declaración patrimonial.

**9ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se eliminó todo lo relativo al Distrito Federal.

**Artículo 109**

**1ª Reforma: *DOF* del 28-12-1982**

Se dispuso el procedimiento del juicio político contra servidores públicos por enriquecimiento ilícito.

**2ª Reforma: *DOF* del 27-05-2015**

i) Se estableció la responsabilidad de los particulares que incurran en hechos de corrupción.

ii) Se señaló la competencia de la Auditoría Superior de la Federación y de las contralorías internas de los órganos estatales para investigar sobre las responsabilidades administrativas.

**Artículo 110**

**1ª Reforma: *DOF* del 28-12-1982**

Se señalaron los sujetos, las sanciones y el procedimiento del juicio político.

**2ª Reforma: *DOF* del 10-08-1987**

Se instituyó a los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y al titular de los órganos de gobierno de esta entidad.

**3ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994**

Se amplió a los consejos de la Judicatura Federal y locales la posibilidad de ser sujetos de la declaración de procedencia.

**4ª Reforma: *DOF* del 22-08-1996**

Se cambió el término "representantes a la Asamblea del Distrito Federal", por "Diputados a la Asamblea del Distrito Federal", de la lista de funcionarios los cuales pueden ser sujetos a juicio político.

**5ª Reforma: *DOF* del 02-08-2007**

En el primer párrafo se incorporaron nuevos sujetos susceptibles de juicio político.

**6ª Reforma: *DOF* del 07-02-2014**

Se integraron a los magistrados del Tribunal Electoral como sujetos de juicio político.

**7ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

Se agregaron al fiscal general de la República, autoridades del Instituto Nacional Electoral e integrantes de los órganos constitucionales autónomos como sujetos de juicio político.

**8ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se suprimió todo lo que se refería al Distrito Federal, y se adoptó de manera general el término "entidades federativas".

**Artículo 111**

**1ª Reforma: *DOF* del 20-08-1928**

i) Se dispuso el procedimiento para la declaración de procedencia y la expedición de una ley de responsabilidad de los servidores públicos.

ii) Se facultó al presidente para solicitar a la Cámara de Diputados la destitución de un ministro de la Corte, magistrado o juez del Distrito Federal y de los territorios.

**2ª Reforma: *DOF* del 21-09-1944**

Se señaló la garantía de audiencia para el ministro, magistrado o juez que pretende removerse, ante el Ejecutivo antes de la solicitud de destitución.

**3ª Reforma: *DOF* del 08-10-1974**

Con la desaparición de los territorios federales, se suprime esta expresión del precepto.

**4ª Reforma: *DOF* del 28-12-1982**

Se estableció la inmunidad procesal para los funcionarios de alto rango y el proceso de declaración de procedencia para actuar penalmente contra los servidores públicos.

**5ª Reforma: *DOF* del 10-08-1987**

Se integraron al catálogo de autoridades con inmunidad procesal, a los funcionarios del Distrito Federal, y como sujetos de la declaración de procedencia.

**6ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994**

Se añadieron a los consejeros de las judicaturas federales y locales como sujetos de declaración de procedencia.

**7ª Reforma: *DOF* del 22-08-1996**

Se integraron al catálogo de sujetos de la declaración de procedencia a los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, consejeros electorales, diputados locales y jefe de gobierno del Distrito Federal.

**8ª Reforma: *DOF* del 02-08-2007**

Se suprimió la figura de jefes de departamento administrativo, como sujetos con inmunidad procesal.

**9ª Reforma: *DOF* del 07-02-2014**

Se señaló la declaración de procedencia para los miembros de los órganos constitucionales autónomos.

**10ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

Se dispuso en la redacción del precepto a la Fiscalía General de la República y el Instituto Nacional Electoral.

**11ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se eliminó la figura del jefe de Gobierno del Distrito Federal y se adoptó de manera general el término "los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas".

**Artículo 112**

**1ª Reforma: *DOF* del 28-12-1982**

Se señaló que la inmunidad procesal despliega sus efectos sólo durante la función del encargo.

**Artículo 113**

**1ª Reforma: *DOF* del 28-12-1982**

Se estableció la creación de leyes sobre responsabilidades administrativas, que establecerán las sanciones y procedimientos al respecto.

**2ª Reforma: *DOF* del 14-06-2002**

Se dispuso el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.

**3ª Reforma: *DOF* del 27-05-2015**

i) Se instituyó el Sistema Nacional Anticorrupción con la coordinación de los distintos órdenes de gobierno.

ii) Se integró un comité coordinador con sus competencias.

### Artículo 114

**1ª Reforma: *DOF* del 28-12-1982**

Se estableció la prescripción del juicio político después de un año para los delitos cometidos por servidores públicos durante el tiempo de su encargo.

**2ª Reforma: *DOF* del 27-05-2015**

Se derogó el último párrafo, relativo a la prescripción de la responsabilidad administrativa.

## TÍTULO QUINTO

### De los estados de la Federación y del Distrito Federal

**1ª Reforma: *DOF* del 25-10-1993**

Se adicionó al Distrito Federal en la denominación del título quinto, que antes decía “De los estados de la Federación”.

**2ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se cambió el nombre del título a “De los estados de la Federación y la Ciudad de México”.

### Artículo 115

**1ª Reforma: *DOF* del 20-08-1928**

Se reformó el párrafo cuarto de la fracción III. Establece el número de representantes de las legislaturas locales.

**2ª Reforma: *DOF* del 29-04-1933**

Se reformó todo el artículo. Se establecen las reglas de elección de los funcionarios municipales, los gobernadores y los diputados a las legislaturas locales.

**3ª Reforma: *DOF* del 08-01-1943**

Se reformó el párrafo tercero de la fracción III. Se incrementa a seis años el periodo de ejercicio de los gobernadores.

**4ª Reforma: *DOF* del 12-02-1947**

Se adicionó un párrafo segundo a la fracción I. Establece el derecho de las mujeres a participar en las elecciones municipales, con el derecho de votar y ser votadas.

**5ª Reforma: *DOF* del 17-10-1953**

Se reformuló el párrafo segundo de la fracción I. Reafirma las reglas electorales aplicadas a los funcionarios municipales.

**6ª Reforma: *DOF* del 06-02-1976**

Se adicionaron las fracciones IV y V. Se facultó, dentro del límite de sus competencias, a los estados y municipios para expedir leyes y reglamentos para los centros urbanos.

Establecieron las reglas de acción cuando dos o más centros urbanos localizados en territorios municipales forman una continuidad geográfica.

**7ª Reforma: *DOF* del 06-12-1977**

Se agregó un último párrafo a la fracción III. Se introdujo el sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales, además del principio de representación proporcional, en la elección de los ayuntamientos en los municipios con población mayor a trescientos mil habitantes.

**8ª Reforma: *DOF* del 03-02-1983**

Se reformó todo el artículo. Se establecieron las facultades de las legislaturas locales. Establece las reglas de acción en caso de desaparición de un ayuntamiento o renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros. Se reafirmó la personalidad jurídica de los municipios. Los municipios son libres de administrar su hacienda. Las legislaturas aprobarán las leyes de ingresos de los municipios; los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos.

**9ª Reforma: *DOF* del 17-03-1987**

Se dispuso que los estados deben introducir el principio de representación proporcional en las elecciones de todos los ayuntamientos de los muni-

cipios; además de establecer que las relaciones entre los estados y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el artículo 123. Se eliminó la referencia de la posibilidad de convenios entre la Federación y estados, y de éstos con los municipios, para la asunción de prestación de servicios públicos.

### 10ª Reforma: *DOF* del 23-12-1999

i) Se estableció que la competencia que la Constitución da al gobierno municipal será ejercida por el ayuntamiento.

ii) Se reafirmó qué hacer en caso de que se desaparezca un ayuntamiento, o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros.

iii) Se limitó a los ayuntamientos la facultad de expedir, a sólo aprobar, los bandos de policía y gobierno, y demás disposiciones administrativas.

iv) Se ampliaron los servicios públicos que los municipios tendrán a su cargo.

v) Se señala cómo llevar a cabo la asociación de los municipios para la prestación de servicios o el mejor ejercicio de sus funciones, que sean de dos o más estados.

vi) Se dispuso qué deben determinar las leyes estatales sobre las contribuciones.

vii) Se extendieron las facultades que en términos de las leyes federales y estatales tienen los municipios.

viii) Se dice a cargo de quién está la policía preventiva, y sus excepciones.

### 11ª Reforma: *DOF* del 14-08-2001

Se adiciona un cuarto párrafo a la fracción III. Establece que las comunidades indígenas se pueden coordinar y asociar, dentro del municipio, conforme a la ley.

### 12ª Reforma: *DOF* del 18-06-2008

Se reforma la fracción VII. Sujeta el mando del presidente municipal sobre la policía preventiva, a la ley de seguridad pública del estado.

### 13ª Reforma: *DOF* del 24-08-2009

Se reformó el párrafo cuarto del inciso c) de la fracción IV. Establece que el presupuesto de egresos del municipio, que aprueba el ayuntamiento, debe incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones de los servidores públicos municipales.

**14ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

Se reformó el primer párrafo y el párrafo segundo de la fracción I. Se agrega que en su régimen interior los estados deben ser laicos. Se establecen las reglas de elección consecutiva para funcionarios municipales.

**15ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se adoptó el término "entidades federativas".

## Artículo 116

**1ª Reforma: *DOF* del 17-03-1987**

Se reformó todo el artículo. Establece la división de poderes en los estados; las reglas de integración de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales; prevé la instalación de tribunales contencioso administrativos; también cómo se regularán las relaciones entre los estados y sus trabajadores, y para qué pueden celebrar convenios la Federación y los estados o éstos con los municipios.

**2ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994**

Se reformó el párrafo tercero de la fracción III; se deroga el párrafo quinto de la misma fracción. Se especificaron los requisitos que deben reunir los magistrados de los poderes judiciales locales, y los casos que impiden serlo. Se suprimió el párrafo que establecía cómo serían nombrados los jueces de primera instancia.

**3ª Reforma: *DOF* del 22-08-1996**

Se eliminó el sistema de diputados por minoría y se integran los principios de mayoría relativa y representación proporcional para elección de los diputados. Se establecen una serie de garantías en materia electoral que deben contener las Constituciones y leyes de los estados.

**4ª Reforma: *DOF* del 13-11-2007**

Se reformó y adicionó la fracción IV. Se estableció la fecha en que se llevará a cabo la jornada comicial en las entidades. Las Constituciones locales deben prever las mismas disposiciones que se establecen para las elecciones a nivel federal.

**5ª Reforma: *DOF* del 07-05-2008**

Se señaló que las legislaturas contarán con entidades de fiscalización con autonomía técnica y de gestión, y que trabajarán bajo los principios de posteridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

**6ª Reforma: *DOF* del 26-09-2008**

Se reformó el párrafo segundo del inciso b) de la fracción I; la edad mínima para ser electo gobernador es de treinta años, o menos, si así lo establece la Constitución local.

**7ª Reforma: *DOF* deñ 24-08-2009**

Se adicionaron los párrafos cuarto y quinto a la fracción II. Las legislaturas locales aprobarán el presupuesto de egresos; los poderes locales y los organismos autónomos deberán incluir en sus proyectos de presupuestos las remuneraciones a los servidores públicos.

**8ª Reforma: *DOF* del 09-08-2012**

Se facultó a las legislaturas locales para legislar en materia de iniciativas ciudadanas presentadas en sus Congresos.

**9ª Reforma: *DOF* del 27-12-2013**

Se reformó el inciso e) y se adicionó el o) a la fracción IV. Establece la posibilidad de solicitar el registro como candidato independiente a puestos de elección popular.

**10ª Reforma: *DOF* del 07-02-2014**

Se señaló que las Constituciones locales deben establecer un organismo autónomo, imparcial y colegiado para proteger el derecho de acceso a la información.

**11ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

i) Las Constituciones estatales deben establecer la reelección, por hasta cuatro periodos, de los diputados locales.

ii) Ningún partido puede contar con un número mayor de diputados al ocho por ciento de la votación emitida.

iii) Se adelantaron un mes las elecciones de gobernador, diputados y ayuntamientos.

iv) Establece la organización y funcionamiento de los organismos electorales locales.

v) Se dio el porcentaje mínimo de votación para conservar el registro de los partidos políticos locales.

vi) Se acortó el tiempo de las campañas políticas locales, y que la ley debe regular a los candidatos independientes.

vii) Establece los principios sobre la procuración de justicia, a nivel local.

### 12ª Reforma: *DOF* del 26-05-2015

Se reformó el párrafo sexto de la fracción II. También se debe fiscalizar a los estados y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.

### 13ª Reforma: *DOF* del 27-05-2015

Se reformó el párrafo sexto de la fracción II, y la fracción V.

i) Las entidades estatales de fiscalización trabajarán bajo los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad; sus auditorías serán de carácter público.

ii) Se otorgó a los tribunales de justicia administrativa de los estados, autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, se dan las pautas para la investigación de responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial Estatal.

## Artículo 117

### 1ª Reforma: *DOF* del 24-10-1942

Se limitaron los gravámenes que los estados pueden hacer sobre la producción, venta y acopio, a lo que el Congreso de la Unión establezca.

### 2ª Reforma: *DOF* del 30-12-1946

Sólo pueden celebrar empréstitos los estados y municipios en obras para incrementar sus ingresos.

### 3ª Reforma: *DOF* del 21-10-1966

Se eliminó la limitación de expedir patentes de corso y de represalias.

### 4ª Reforma: *DOF* del 21-04-1981

Se integraron los organismos descentralizados y las empresas públicas a la prohibición de celebrar empréstitos, salvo que generen ingresos.

#### 5ª Reforma: *DOF* del 26-05-2015

Se limitó, por las leyes que hayan emitido las legislaturas locales, así como por la aprobación de las mismas, la celebración de empréstitos y contracción de obligaciones.

#### 6ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016

Se habló ya de las legislaturas de las entidades federativas.

### Artículo 118

#### Sin reforma

### Artículo 119

#### 1ª Reforma: *DOF* del 03-09-1993

Los estados y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados a cualquier otra entidad que los requiera. Las extradiciones a Estados extranjeros serán tramitadas por el Ejecutivo Federal.

#### 2ª Reforma: *DOF* del 25-10-1993

Se agregó un primer párrafo, que establece las obligaciones de los poderes de la Unión, y de las legislaturas, en caso de invasión o violencia exterior, sublevación o trastorno interior.

#### 3ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014

Se contempló la celebración de convenios para la entrega de imputados o sentenciados, de las autoridades locales con la Fiscalía General de la República.

#### 4ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016

Se adoptó el término "entidad federativa", para hablar de una manera más general, en la que se engloba a la Ciudad de México.

### Artículo 120

#### 1ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016

Se adopta el término de "entidades federativas" en consecuencia de la reforma política de la Ciudad de México.

## Artículo 121

### 1ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016

Se adopta el término de "entidades federativas" en consecuencia de la reforma política de la Ciudad de México.

## Artículo 122

### 1ª Reforma: *DOF* del 25-10-1993

Se reformó todo el artículo, el texto original se pasa al artículo 119 constitucional, y en este nuevo contenido se regulan las bases para la organización y gobierno del Distrito Federal.

### 2ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994

Se reformó la fracción VII, que trata lo relativo al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; se establece quiénes pueden ser magistrados de este tribunal; que el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal vigilará dicho Tribunal; además, cómo se debe conformar el Consejo, así como las facultades de las que está dotado el mismo, al igual que las leyes de responsabilidad que les aplican a los consejeros.

### 3ª Reforma: *DOF* del 22-08-1996

Se reformó el artículo y se le da una nueva estructura.

i) Se estableció la naturaleza jurídica del Distrito Federal.

ii) Además, que su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

iii) Se hizo una distribución de competencia entre los poderes federales y los órganos de gobierno locales.

iv) Se dividió el artículo en "bases", que tocan lo relativo a la Asamblea Legislativa, al jefe de Gobierno, a la organización y administración pública del Distrito Federal, al Tribunal Superior de Justicia y los órganos judiciales y al Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

### 4ª Reforma: *DOF* del 13-11-2007

Se reformó el inciso f) de la fracción V con el objetivo de que las reglas electorales aplicadas en las entidades federativas sean aplicadas también en el Distrito Federal.

**5ª Reforma: *DOF* del 07-05-2008**

Se estableció una Entidad de Fiscalización para la Asamblea Legislativa del Distrito federal, y se faculta a la Asamblea para expedir disposiciones sobre la organización y funcionamiento de dicha entidad.

**6ª Reforma: *DOF* del 24-08-2009**

Se dispuso que los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los organismos dotados de autonomía por el Estatuto de Gobierno, deberán incluir en su proyecto de presupuesto las remuneraciones de sus servidores públicos.

**7ª Reforma: *DOF* del 27-04-2010**

Se conformó un Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, que es un órgano de control y vigilancia del Poder Judicial, y los requisitos que deben reunir los consejeros.

**8ª Reforma: *DOF* del 09-08-2012**

Se estableció que ningún partido puede tener un número de diputados que exceda el ocho por ciento de la votación emitida, y se faculta a la Asamblea para legislar en materia de iniciativa ciudadana.

**9ª Reforma: *DOF* del 27-12-2013**

Se reformó el inciso f) de la fracción V, de la base primera del apartado C, para establecer el registro de candidaturas independientes para puestos de elección popular.

**10ª Reforma: *DOF* del 07-02-2014**

Se facultó a la Asamblea para legislar en materia de derecho de acceso a la información, protección de datos personales y administración de archivos; se debe contar con un órgano autónomo, imparcial y colegiado garante de estos derechos.

**11ª Reforma: *DOF* del 10-02-2014**

Se reformó la fracción III de la base primera, para establecer nuevas reglas electorales, en específico que los diputados a la Asamblea se pueden reelegir de manera consecutiva por hasta cuatro periodos.

### 12ª Reforma: *DOF* del 27-05-2015

Se acortó el periodo para enviar la cuenta pública a la Asamblea; se establece que los informes de la Entidad de Fiscalización del Distrito Federal serán públicos. Se dota de autonomía al Tribunal de Justicia Administrativa, para dictar sus fallos, y establecer su organización y funcionamiento.

### 13ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016

i) Se constituyó a la Ciudad de México como una entidad federativa dotada de autonomía.

ii) Se estableció que su gobierno estaría a cargo de sus poderes en los términos de su Constitución, así como los ejes rectores que ésta debe contener.

iii) Se dispuso que el Poder Legislativo recaiga en la Legislatura de la Ciudad de México; el Ejecutivo en el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, y el Poder Judicial en Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México.

iv) La administración pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal.

v) Se estableció que el gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de alcaldías, y se definió su naturaleza jurídica y organización.

vi) Se establecieron específicamente las facultades que tendrán los poderes federales respecto de la Ciudad de México.

# TÍTULO SEXTO

## DEL TRABAJO Y DE LA PREVISIÓN SOCIAL

### Artículo 123

### 1ª Reforma: *DOF* del 06-09-1929

Se dispuso en materia federal, de manera exclusiva, la expedición de leyes sobre el trabajo, se prevé la expedición de la Ley del Seguro Social.

### 2ª Reforma: *DOF* del 04-11-1933

Si las comisiones especiales locales no establecen el salario mínimo, la Junta de Conciliación y Arbitraje está facultada para hacerlo.

**3ª Reforma: *DOF* del 31-12-1938**

Se reformó la fracción XVIII, que elimina a los obreros de los establecimientos fabriles militares, por considerarse pertenecientes al fuero militar.

**4ª Reforma: *DOF* del 18-11-1942**

Se adicionó la fracción XXXI, en la que se establecen las hipótesis en las que es competencia de las autoridades federales aplicar las leyes del trabajo.

**5ª Reforma: *DOF* del 05-12-1960**

Se creó el apartado B, en el que se regulan las relaciones entre los poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito, y los territorios federales y sus trabajadores.

**6ª Reforma: *DOF* del 27-11-1961**

Establece que los trabajadores al servicio del Estado no podrán recibir una remuneración inferior al mínimo fijado para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República.

**7ª Reforma: *DOF* del 21-11-1962**

Se prohibió la utilización del trabajo de menores de catorce años.

Se reformaron la fracción VI del apartado A, en la que se disponen reglas generales sobre el establecimiento de los salarios mínimos, y se crea la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, y la fracción IX del apartado A. Se establecen las normas de participación en las utilidades de las empresas.

Se reguló el incumplimiento de contrato por parte de los patrones.

Se amplió el catálogo de empleos en los cuales es facultad de las autoridades federales aplicar las leyes del trabajo.

**8ª Reforma: *DOF* del 14-02-1972**

Se dieron las bases para la creación del Fondo Nacional de la Vivienda.

Se establecieron las obligaciones de las negociaciones fuera de las poblaciones.

**9ª Reforma: *DOF* del 10-11-1972**

Se creó el Fondo Nacional de Vivienda en favor de los trabajadores al servicio del Estado, por medio de aportaciones por parte del Estado; también los miembros del ejército, armada y fuerza aérea tendrán estas prestaciones.

**10ª Reforma: *DOF* del 08-10-1974**

El término "territorios federales" queda eliminado.

**11ª Reforma: *DOF* del 31-12-1974**

Las distinciones entre mujeres y menores con el hombre, en relación con las condiciones de trabajo, quedan eliminadas. Se parte de la igualdad de condiciones de trabajo; sin embargo, se consideran algunas excepciones en casos particulares. La Ley del Seguro Social cubre también a trabajadores no asalariados, campesinos y de otros sectores sociales.

**12ª Reforma: *DOF* del 06-02-1975**

Se amplió el catálogo de empleos, en los cuales las autoridades federales están facultadas para aplicar las leyes del trabajo.

**13ª Reforma: *DOF* del 09-01-1978**

Se dispuso la obligación de reservar terrenos en áreas de trabajo con cierto número de habitantes, con fines de servicio y recreativos, además de establecer ciertas prohibiciones.

Se establece la obligación a las empresas de impartir capacitación y adiestramiento.

**14ª Reforma: *DOF* del 09-01-1978**

Se dividió la competencia federal sobre los empleos, en los rubros de industria y empresas, y se amplía el catálogo de la industria.

**15ª Reforma: *DOF* del 19-12-1978**

Se agregó como derecho que el trabajo de toda persona sea digno y socialmente útil.

**16ª Reforma: *DOF* del 17-11-1982**

Se incorporaron los trabajadores y empleados bancarios al apartado B de este artículo.

**17ª Reforma: *DOF* del 23-12-1986**

Se señaló que los salarios generales regirán en las áreas geográficas que se determinen. Se cambia el término "actividades económicas e industriales", por "actividades económicas".

Se determina que los salarios mínimos los establecerá la Comisión Nacional.

**18ª Reforma: *DOF* del 27-06-1990**

Se reformó y adicionó la fracción XXXI del apartado A; se agregan dentro de la competencia exclusiva de la Federación los asuntos sobre el servicio de banca y crédito.

Se reforma la fracción XIII-bis; se señala que las entidades de la administración pública federal integrantes del sistema bancario se someterán a este artículo en su apartado B.

**19ª Reforma: *DOF* del 20-08-1993**

Se agregó el Banco Central en la fracción XIII-bis del apartado B.

**20ª Reforma: *DOF* del 31-12-1994**

Se señaló que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores se resolverán por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte y sus servidores serán resueltos por la misma Corte.

**21ª Reforma: *DOF* del 08-03-1999**

Se dispuso en la fracción XIII del apartado B, que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales se regirán por sus propias leyes.

**22ª Reforma: *DOF* del 18-06-2008**

Se agregaron a los peritos bajo la regulación de la fracción XIII del apartado B.

Se establecieron los motivos y consecuencias del separo de funciones del personal del Ministerio Público, corporaciones policiales y servicios periciales, así como el sistema integral de seguridad social para sus familias y dependientes.

**23ª Reforma: *DOF* del 24-08-2009**

Se reformó el primer párrafo de la fracción IV del apartado B. Señala que los salarios de los trabajadores al servicio del Estado se fijarán en los presupuestos respectivos, sin que éstos puedan disminuir en cuantía durante su vigencia.

**24ª Reforma: *DOF* del 17-06-2014**

Se incrementó la edad mínima para laborar, de catorce o quince años.

**25ª Reforma: *DOF* del 27-01-2016**

Debido a la reforma en materia de desindexación del salario mínimo dispuso que este no podría ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza..

**26ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se estableció el término "entidades federativas".

**27ª Reforma: *DOF* del 24-02-2017**

i) Se sustituye la figura de las "Juntas de Conciliación y Arbitraje" por "tribunales laborales".

ii) Se estableció en la fracción XVIII que al tratarse de la celebración de un contrato colectivo de trabajo se debe acreditar que se cuenta con la representación de los trabajadores.

iii) Se dotó de autonomía a los tribunales laborales, estableciendo el procedimiento de designación de los integrantes de los mismos, los principios que deberán observar las resoluciones a su cargo y el procedimiento a seguir para la solución de los conflictos.

iv) Se sustituyó el término "aceptar el laudo pronunciado por la Junta" por "cumplir con la resolución".

v) Se adicionó la fracción XXII Bis, que estableció las garantías para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses tanto del trabajador como del empleador, la forma de emitir el voto por parte de los trabajadores para la resolución de conflictos entre sindicato, celebración de un contrato colectivo de trabajo y la elección de dirigentes. Se estableció que los estatutos sindicales de fijar modalidades procedimentales aplicables a estos respectivos procedimientos.

vi) Se adicionó el inciso c) a la fracción XXXI sobre las materias cuya aplicación de leyes es competencia exclusiva de las autoridades federales, además se eliminó el último párrafo del Apartado A de este mismo artículo.

## TÍTULO SÉPTIMO

## PREVENCIONES GENERALES

**Artículo 124**

**1ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se adicionó la figura de la Ciudad de México.

**Artículo 125**

**1ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se cambiaron el término, "estados", por "entidades federativas".

**Artículo 126**

**Sin reforma**

**Artículo 127**

**1ª Reforma: *DOF* del 28-12-1982**

Se estableció una justa retribución de los trabajos prestados en servicio público.

**2ª Reforma: *DOF* del 10-08-1987**

Se integraron como servidores públicos a los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, y se integra al Distrito Federal en el presupuesto de egresos.

**3ª Reforma: *DOF* del 24-08-2009**

Se reformó todo el artículo; se amplía el número de entidades, instituciones u organismos a los que pueden pertenecer los servidores que tienen derecho a una remuneración justa. Se establecen los criterios que se deben seguir para integrar dichas remuneraciones en el presupuesto de egresos correspondiente.

**4ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016**

Se implementó el término "entidades federativas".

**Artículo 128**

**Sin reforma**

**Artículo 129**

**Sin reforma**

### Artículo 130

#### 1ª Reforma: *DOF* del 28-01-1992

Se reformó todo el artículo; se establecen las directrices sobre las que regirán las Iglesias y demás instituciones religiosas, que ahora son llamadas "asociaciones religiosas", y los ministros de culto.

#### 2ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016

Se adoptó la expresión general de "Entidades Federativas", así como se incluyó a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

### Artículo 131

#### 1ª Reforma: *DOF* del 28-03-1951

Se facultó al Ejecutivo Federal para intervenir en materia de aranceles.

#### 2ª Reforma: *DOF* del 08-10-1974

Se eliminó el establecimiento de impuestos en los territorios federales.

#### 3ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016

Se eliminó lo relativo al Distrito Federal.

### Artículo 132

#### Sin Reforma

### Artículo 133

#### 1ª Reforma: *DOF* del 18-01-1934

Se estableció que los tratados que celebre el presidente de la República deben ser aprobados por el Senado.

#### 2ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016

Se implementó el término "entidad federativa" para englobar a la Ciudad de México.

### Artículo 134

#### 1ª Reforma: *DOF* del 28-12-1982

Se reformó todo el artículo; se determina que se va a licitar públicamente la adjudicación de contratos y obras públicas, para que se realicen con eficacia y de manera honrada.

#### 2ª Reforma: *DOF* del 13-11-2007

Se reglamentó el manejo de los recursos públicos, y de la propaganda, por los servidores públicos, de los respectivos poderes, entidades, instituciones públicas u órganos autónomos.

#### 3ª Reforma: *DOF* del 07-05-2008

Se dispuso que los entes públicos de los tres niveles de gobierno deben administrar los recursos públicos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

El uso de los recursos se examinará en instancias técnicas.

#### 4ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016

Se adoptó la expresión general de "entidades federativas", así como se incluyó a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

## TÍTULO OCTAVO

## De las reformas a la Constitución

### Artículo 135

#### 1ª Reforma: *DOF* del 21-10-1966

Se señaló que la Comisión Permanente puede hacer el cómputo de los votos de las legislaturas, y declara si fueron aprobadas las reformas a la Constitución, en caso de que el Congreso esté en receso.

#### 2ª Reforma: *DOF* del 29-01-2016

Se agregó a la legislatura de la Ciudad de México.

# TÍTULO NOVENO

## DE LA INVIOLABILIDAD A LA CONSTITUCIÓN

### **ARTÍCULO 136**

**SIN REFORMA**

# BIBLIOGRAFÍA

*Acta Constitutiva, Crónicas de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación-Cámara de Diputados-Cámara de Senadores-Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974.

Adame Goddard, Jorge, "Victorino Góngora: una influencia callada", *La Constitución mexicana de 1917: ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes*, México, 1990.

———, *El pensamiento político y social de los católicos mexicanos,* México, Instituto Mexicano de la Doctrina Social Cristiana, 1991.

Aguayo Spencer, Rafael, "Alamán estadista", *Historia Mexicana*, vol. 3, núm, 2 (oct-dic, 1953).

Aguirre Moreno, Judith, *El constitucionalismo mexicano, entre liberalismo y democracia*, México, Porrúa, 2012.

Alamán, Lucas (ed.), *Diccionario de historia y geografía*, vol. 1, México, Tipografía de Rafael, 1853-1856.

——— y Aguilar Rivera, José Antonio, *Examen imparcial de la administración Bustamante*, México, Conaculta, 2008.

———, *Disertaciones sobre la Historia de la República Mexicana desde la Época de la Conquista que los Españoles hicieron a finales del siglo XV y principios del XVI de las islas y Continente Americano hasta la Independencia*, La Habana, Imprenta de la voz de Cuba, 1873.

———, *Historia de Méjico,* México, Jus, 1972.

Alcalá Alvarado, Alfonso, *Una pugna diplomática ante la Santa Sede. El restablecimiento del episcopado en México 1821-1831*, México, Porrúa, 1967.

Thimoty, Anna E., *La caída del gobierno español en la ciudad de México*, trad. de Carlos Valdés, México, FCE, 1987.

Arenal Fenochio, Jaime del, *Un modo de ser libre, Independencia y Constitución en México (1816-1822*), Michoacán, El Colegio de Michoacán, 2002.

———, *Unión, independencia, Constitución. Nuevas reflexiones en torno a un modo de ser libres*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2010.

ARNOLD, Linda, *Política y justicia. La Suprema Corte Mexicana (1824-1855)*, trad. de José Luis Soberanes Fernández y Julián Bunster, México, UNAM, 1996.

PAULA ARRANGOIZ, Francisco de, *México desde 1808 hasta 1867,* 5a. ed., pról, de Martín Quirarte, México, Porrúa 1994.

ARRILLAGA, Basilio José, *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los supremos poderes y otras autoridades de la República Mexicana, formada de orden del Supremo Gobierno*, México, Imprenta de J, M, Fernández de Lara, 1837, vol. correspondiente a 1834.

ARROYO GARCÍA, Israel, *La arquitectura del Estado mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*, México, Instituto Mora-BUAP, 2011.

ARTOLA, Miguel, *Constitucionalismo en la historia*, Barcelona, Crítica, 2005.

ÁVILA, Alfredo, *Para la libertad. Los republicanos en tiempos del Imperio 1821-1823*, México, UNAM, 2004.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José (ed.), *Actas Constitucionales mexicanas (1821-1824),* México, UNAM, 1980.

———, *Introducción al federalismo (la formación de los poderes en 1824)*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1994.

BASTIAN, Jean Pierre, *Los disidentes. Sociedades protestantes y revolución en México, 1872-1911,* México, Colmex-FCE, 1991.

———, *Protestantes, liberales y francmasones. Sociedades de ideas y modernidad en América Latina, siglo XIX,* México, Colmex-FCE, 1991.

BAYLE, Constantino, *Los cabildos seculares en la América Española*, Madrid, Sapientia Ediciones, 1952.

BECCARIA, Cesare, *Dei delitti e delle pene*, introducción, notas y traducción de Francisco Tomás y Valiente, Madrid, Aguilar, 1969.

BECERRA, José María, *Voto particular del señor Becerra, diputado por la provincia de Veracruz, sobre el Proyecto de Acta Constitutiva leído en la sesión del dia 2 de noviembre de 1823, y mandado imprimir de orden del Soberano Congreso*, México, 1823.

BENÍTEZ TREVIÑO, Humberto, *Ponciano Arriaga: defensor paradigmático de los pobres*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1998.

BERGER, Peter L. "The Meaning of Secularization", *International Yearbook for the Sociology of the Religion*, III, s. e., 1967.

BERRY, Charles R., "The Election of the Mexican Deputies to the Spanish Cortes, 1810-1822", *Mexico and the Spanish Cortes 1810-1822, Eight Essays*, Austin, University of Texas Press, 1968.

BEUCHOT, Mauricio, *Filosofía social de los pensadores novohispanos*, México, IMDOSOC, 1990.

———, *Historia de la Filosofía en el México colonial,* Barcelona, Herder, 1996.

——— y SANABRIA, José Rubén, *Historia de la filosofía cristiana en México*, México, Universidad Iberoamericana, 1994.

BÖCKENFÖRDE, Ernst W., "Origen y cambio del concepto de Estado derecho", *Estudios sobre el derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000.

BOJÓRQUEZ, Juan de Dios, *Crónica del Constituyente*, México, Gobierno del estado de Querétaro-INERM, 1992.

BORGHESSI, Massimo, *Nihilismo y cristianismo. Cristianismo y cultura contemporánea,* Madrid, Ediciones Encuentro, 2007.

BRADING, David, *El orbe indiano. De la monarquía católica a la República criolla, 1492-1867*, trad. de Juan José Utrilla, México, FCE, 2015.

———, *Los orígenes del nacionalismo mexicano,* 3a. ed., trad. de Soledad Loaeza Grave, México, Era, 2008.

BURKE, Edmund, *Reflexiones sobre la Revolución francesa*, trad. de E. Pujals, Madrid, Rialp, 1989.

BURRUS, Ernest, *Archivum Historicum Societatis Iesu*, extracto del vol. XXII, Francisco Javier Alegre, *Historian of the Jesuits in New Spain (1729-1788)*, Roma, Institutum Historicum S, I., 1953.

BUSTAMANTE, Carlos María de, "Diario de las ocurrencias principales de México", VÁZQUEZ, Josefina Zoraida y HERNÁNDEZ SILVA, Héctor Cuauhtémoc [eds.], versión CD, México, CIESAS-El Colegio de México-INAOE, 2003.

CABRERA, Luis, "La cuestión religiosa en México", *Obras completas,* t. III, México, Oasis, 1975.

CALVILLO, Manuel, *La República federal mexicana, gestación y nacimiento*, México, Colmex-El Colegio de San Luis, 2003.

CARBONELL, Miguel *et al.* (comps.), *Constituciones históricas mexicanas*, México, Porrúa-UNAM, 2002.

CARMONA DÁVILA, Doralicia, *Memoria política de México, 1492-2000*, DVD México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, A. C., 2014.

CASSIRER, Ernst, *Antropología filosófica*, trad. de Eugenio Imaz, México, FCE, 1963.

CASTAÑÓN, Jesús, "Los constituyentes. Don José Manuel de Herrera", *Estudio sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, UNAM, 1964.

CASTILLO VELASCO, José María del, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano,* México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Senado de la República y Miguel Ángel Porrúa, 2007.

CAYETANO, Bruno, *El derecho público de la Iglesia en Indias. Estudio histórico-jurídico*, Salamanca, CSIC, 1967.

CEBALLOS RAMÍREZ, Manuel, *El catolicismo social: un tercero en discordia, Rerum novarum, la "cuestión social" y la movilización de los católicos mexicanos (1891-1911),* México, El Colegio de México, 1991.

CHUST, Manuel (coord.), *1808, la eclosión juntera en el mundo hispánico*, México, FCE-El Colegio de México, 2007.

*Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos,* México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.

COLÍN GARCÍA, Antonio, *Francisco Primo de Verdad y Ramos, protomártir de la Independencia de México: su vida y su obra*, México, s. e., 1973.

CONSTANT, Benjamín, *Principios políticos aplicables a todos los gobiernos*, trad. de Víctor Goldstein, Madrid, Katz Editores, 2010.

COROMINAS, Joan, *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, Madrid, Gredos, 2012.

CORONADO, Mariano, *Elementos derecho constitucional mexicano,* edición facsimilar, México, UNAM, 1977, tomada de la 3a. ed., México, 1906.

CORREA, Eduardo J., *El Partido Católico Nacional y sus directores. Explicación de su fracaso y deslinde responsabilidades*, pról. de Jean Meyer, México, FCE, 1991.

COSTELOE, Michael P., *La primera República federal de México (1834-1835). Un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, trad. de Manuel Fernández Gasalla, México, FCE, 1996.

———, *La República central en México, 1835-1846, "Hombres de bien", la época de Santa Anna,* trad. de Eduardo L., Suárez, México, FCE, 2000.

COVO, Jacqueline, *Las ideas de la Reforma en México (1855-1861)*, trad. de María Francisca Mourier-Martínez, México, UNAM, 1983.

*Crónica del Constituyente,* 4a. ed., México, INEHRM-UNAM, 2014.

CRUZ BARNEY, Oscar y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (coords.), *Diccionario de historia del derecho,* México, Porrúa, 2015.

———, *La República central de Félix Zuloaga y el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858*, México, UNAM, 2009.

CUENCA DÍAZ, Hermenegildo y SOBERANES MUÑOZ, Manuel [eds.], *Documentos históricos constitucionales de las Fuerzas Armadas Mexicanas*, México, Senado de la República, 1965.

CUEVA, Mario de la, "Idea de soberanía", *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, UNAM, 1964.

CUEVAS, Mariano, *Historia de la Iglesia en México*, 6a. ed., preparada por José Gutiérrez Casillas, México, Porrúa, 1992, 5 ts.

*Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916 -1917*, 4a. reproducción facsimilar de la edición 1960, México, INEHRM-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

DÍAZ DE GAMARRAY DÁVALOS, Benito, *Elementa Recentioris Philosophiæ*, México, Jáuregui, 1774.

DIPPEL, Horst (ed.), *Constitutions of the Word from the late 18th Century ti the Middle of the 19th Century,* Berlín-Nueva York, De Gruyter, 2010 (vol. 9).

———, *Constitucionalismo moderno*, trad. de Clara Álvarez Alonso y María Salvador, Madrid, Marcial Pons, 2009.

DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio, 1876-1912, 52 tomos.

ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense, Con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel* (facsimilar), ed. y est. introd. de María del Refugio Gonzalez, México, UNAM, 1993.

ESQUIVEL, Gerardo, Ibarra Palafox, Francisco y SALAZAR UGARTE, Pedro, *Cien ensayos para el Centenario, tres tomos,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Belisario Domínguez, 2017.

ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho mexicano*, 2a., edición, México, Porrúa, 1984.

FAIRÉN GUILLÉN, Víctor y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *La administración de justicia en México en el siglo XIX*, presentación de Saturnino Agüero Aguirre, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1993.

FERNÁNDEZ DE RECAS, Guillermo S., *Grados de licenciados, maestros y doctores en artes, leyes, teología y todas las facultades de la Real y Pontificia Universidad de México*, México, UNAM, 1963.

FERNÁNDEZ, Rafael Diego, "Crisis constitucional de 1808", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, t. XXI, 2009.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y HERRERA GARCÍA, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

FERRER MENDIOLA, Gabriel, *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*, 3a. ed., México, INEHRM, 2014.

FERRER MUÑOZ, Manuel, *La formación de un Estado nacional en México (el Imperio y la República)*, México, UNAM, 1995.

FIGGIS, John Neville, *Political Thought from Gerson to Grotius, 1414-1625,* Nueva York, Harper Torchbooks, 1960.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano,* 2a. ed., México, Porrúa, 2011.

FONSECA, Fabián de y URRUTIA, Carlos de, *Historia general de la Real Hacienda*, México, Impresa por Vicente G., Torres, 1845-1853.

FOUCAULT, Michael, *¿Qué es la Ilustración?,* Córdoba, Argentina, Alción, 2002.

GALINDO Y GALINDO, Miguel, *La gran década nacional, ó relacion historica de la Guerra de Reforma, Intervencion extranjera y gobierno del archiduque Maximiliano, 1857-1867*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1904 (reedición facsimilar, México, INEHRM, 1987).

GARCÍA AÑOVEROS, Jesús María, *La monarquía y la Iglesia en América*, Madrid, Asociación Francisco López de Gomara, 1990.

GARCÍA CANTÚ, Gastón, *El pensamiento de la reacción mexicana. Historia documental 1810-1962*, México, Empresas Editoriales, 1965.

GARCÍA, Genaro, *Documentos inéditos o muy raros para la historia de México*, México, Librería de la Vda. de Ch, Bouret, 1906, t. VI.

GARCIADIEGO, Javier, "La Revolución", ESCALANTE GONZALBO, Pablo *et al., Nueva historia mínima de México,* Xalapa, Universidad Veracruzana, 2010.

GAXIOLA, F., Jorge, "Los tres proyectos de Constitución de 1842", *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones,* 3a. ed., México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa, 1985,

GAY, Peter, *The Enlightenment, The Since of Freedom*, vol. II, Nueva York, Random House, 1969.

GIL VARA, Manuel H., *Ramos Arizpe, su gente en la historia nacional*, Saltillo, Gobierno del Estado de Coahuila, 2010.

GÓMEZ CIRIZA, Roberto, *México ante la diplomacia vaticana. El periodo triangular 1821-1836,* México, FCE, 1977.

GONZÁLEZ COSÍO, Bertha, "José Manuel de Herrera", *Cancilleres de México,* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1992.

GONZÁLEZ, Luis, "Estudio preliminar", *El Congreso de Anáhuac 1813*, México, Cámara de Senadores, 1963.

GONZÁLEZ, María del Refugio, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense* de Joaquín Escriche, *con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel,* México, UNAM, 1993.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Los diputados de la nación*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-Secretaría de Gobernación, 1994.

GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, Luis, *Obras 2, La Nueva España, Atraídos por la Nueva España, La magia de la Nueva España*, México, El Colegio Nacional, 2002.

GUEDEA, Virginia (coord.), *La Independencia de México y el proceso autonomista novohispano, 1808-1824*, México, UNAM-Instituto Mora, 2001.

GUERRA, François-Xavier, *México. Del Antiguo Régimen a la Revolución,* trad. de Sergio Fernández Bravo, México, FCE, 1992.

———, *Modernidad e independencia. Ensayos sobre las Revoluciones hispánicas*, 2a. ed., México, FCE, 1993.

GURRÍA LACROIX, Jorge, *Las ideas monárquicas de don Lucas Alamán,* México, 1951.

GUTIÉRREZ, José, *Historia de la Iglesia en México,* 2a. ed., México, Porrúa, 1984.

——— (ed.), *Papeles de don Agustín de Iturbide, Documentos hallados recientemente,* México, Tradición, 1977.

GUZMÁN PÉREZ, Moisés, *Impresores y editores de la Independencia de México*, México, Porrúa-Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010.

———, *Ignacio Rayón, primer secretario del gobierno americano,* México, INEHRM, 2009.

———, *Impresores y editores de la Independencia de México, 1808-1821,* Diccionario, México, Porrúa-UMSNH, 2010.

HALE, Charles A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, trad. de Sergio Fernández Bravo y Francisco González Arámburu, México, Siglo Veintiuno Editores, 2009.

HERA, Alberto de la, *El regalismo borbónico*, Madrid, Rialp, 1963.

———, *Iglesia y Corona en la América española*, Madrid, Mapfre, 1992.

HERNÁNDEZ, Bergoña, *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*, México, Gobierno del estado de Querétaro-INEHRM, 1987.

HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, J., E., *Colección de documentos para la historia de la Guerra de Independencia de México de 1808 a 1821*, Nendeln-Liechtenstein, 1968.

HERRERA, Willebaldo (comp.), *El camaleón de viento. Escritos literarios y políticos de José Miguel Guridi y Alcocer (1763-1828),* México, Instituto Tlaxcalteco de Cultura, 2007.

HIDALGA, Luis de la, *Historia del derecho constitucional mexicano. Cuadros sinópticos: división de poderes y sistema electoral,* México, Porrúa, 2002.

HIDALGO Y COSTILLA, Miguel, *Disertación sobre el auténtico método de estudiar teología escolástica,* México, Cantera, 1958.

HURTADO MÁRQUEZ, Eugenio (ed.), *Ensayo bibliográfico derecho constitucional mexicano y de garantías, amparo y derechos humanos*, 2a. ed., México, UNAM, 1998.

IBARRA, Ana Carolina, *Andrés Quintana Ro*o, México, Senado de la República (LIII Legislatura), 1987.

IGLESIAS GONZÁLEZ, Román (introd. y recop.), *Planes políticos, proclamas, manifiestos y otros documentos de la Independencia al México Moderno, 1812-1940,* México, UNAM, 1998,

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1987.

JACQUES, Paul, *Historia intelectual del occidente medieval,* Madrid, Cátedra, 2004.

JELLINEK, Georg, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, trad. y est. prel. de Adolfo Posada, Madrid, Editora Nacional, 1984.

JIMÉNEZ CODINACH, Guadalupe, *México en 1821: Dominique de Pradt y el Plan de Iguala*, México, Ediciones El Caballito-UIA, 1982.

*La legislación del Segundo Imperio,* México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-Secretaría de Cultura, 2016.

LAFRAGUA, José María, *El archivo mexicano. Colección de leyes, decretos, circulares y otros documentos*, México, Imp. de Vicente G., Torres, 1856.

———, *La consolidación de México como nación, Benito Juárez, la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma,* México, Porrúa, 2006.

LANZ DURET, Miguel, "El Estado y la Iglesia. Intervención de los poderes federales en materia de culto religioso", *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917*; tomado de su libro *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen,* 2a. ed., México, 1933.

LARROYO, Francisco, *Augusto Comte. La filosofía positiva*, México, Porrúa, 1979.

LEMOINE VILLICAÑA, Ernesto, "Introducción", *José María Cos. Escritos políticos,* 2a. ed., México, UNAM, 1996.

———, *Morelos, su vida revolucionaria a través de sus escritos y otros testimonios de la época*, 2a. ed., México, UNAM, 1991.

———, *Zitácuaro, Chilpancingo y Apatzingán. Tres grandes momentos de la insurgencia mexicana. Documentos transcritos, anotados y precedidos de un estudio preliminar*, México, Archivo General de la Nación, 1963.

———, *Documentos para la historia del México independiente, 1808-1938*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010.

LETURIA, Pedro de, *Relaciones entre la Santa Sede e Hispanoamérica, 1493-1835*, t. I, Época del Real Patronato, 1493-1800, Roma, Analecta Gregoriana, 1959.

*Liberales ilustres mexicanos de la Reforma y la Intervención*, publicado originalmente en 1890 y reeditada facsimilarmente en 2006, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Miguel Ángel Porrúa, 2006.

LLAVE, Pablo de la, *Memoria que el secretario de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presenta al Soberano Congreso Constituyente,* México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823.

LÖWITH, Karl, *Historia del mundo y salvación. Los presupuestos teológicos de la filosofía de la historia*, Buenos Aires, Kata, 2007.

LOZANO, José María, *Tratado de los derechos del hombre,* México, Senado de la República, 2007.

MACÍAS, Anna, *Génesis del gobierno constitucional en México: 1808-1820*, trad. de María Elena Hope y Antonieta Sánchez-Mejorada de Hope, México, Secretaría de Educación Pública, 1973.

MADRAZO, Jorge, "Apuntes para un estudio de la vida y obra de León Guzmán", *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano,* México, UNAM, 1981.

———, "Pastor Rouaix, 1874-1950", *La Constitución mexicana de 1917: ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990.

MALO, José Ramón, *Diario de sucesos notables*, arreglado y anotado por Mariano Cuevas, México, Editorial Patria, 1948.

MANEIRO, Juan Luis, *Vida de algunos mexicanos ilustres*, México, UNAM, 1988.

MARQUÉZ RÁBAGO, Sergio R., *Evolución constitucional mexicana,* México, Porrúa, 2002.

MARRAMAO, Giacomo, *Poder y secularización*, trad. de Juan Ramón Capella, Barcelona, Península, 1989.

MARTÍN, Luis, "Lucas Alamán, Pioneer of Mexican Historiography: An Interpretative Essay", *The Americas,* Vol. 32, Núm, 2 (oct ., 1975).

MARTINÉ, Eduardo, *1808, Ensayo histórico-jurídico sobre la clave de la emancipación hispanoamerican*a, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2001.

MARTÍNEZ ALBESA, Emilio, *La Constitución de 1857. Catolicismo y Liberalismo en México*, México, Porrúa, 2007.

MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, *Obras,* ts. I y II, México, UNAM, 1994.

MARTÍNEZ DE CASTRO, Rosa María, *Los bienes nacionales de origen religioso en México (1833-2004)*, México, UNAM, 2007.

MARTÍNEZ MORENO, Carlos Francisco, "Estado nación laico y secularización masónica en México", *Revista de Estudios Históricos de la Masonería Latinoamericana y Caribeña,* vol. 3, núm. 2, diciembre 2011-abril 2013.

MARVÁN LABORDE, Ignacio (ed.) *Nueva edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917,* tres tomos, México, Suprema Corte de la Justicia de la Nación, 2013.

MATEOS, Juan A. [ed.], *Diario de las Sesiones del Congreso Constituyente de México*, edición facsimilar, México, Cámara de Diputados, 1997.

———, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos*, edición facsimilar, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1977.

MAYAGOITIA, Alejandro, "Francisco Primo de Verdad y Ramos", *Juristas en la construcción de América*, Buenos Aires, La Ley, 2010.

*Memoria que el secretario de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presenta al Soberano Congreso Constituyente sobre los Ramos del Ministerio a su cargo,* México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823.

MÉNDEZ PLANCARTE, Gabriel, *Hidalgo, reformador intelectual,* México, UNAM, 2003.

———, *Humanistas del siglo XVIII*, 5a. ed., México, UNAM, 2008.

MENÉNDEZ PELAYO, Marcelino, *Historia de la poesía latinoamericana*, edición nacional de las obras de Menéndez y Pelayo, Madrid, 1948.

MESSNER, Johannes, *La cuestión social*, trad. de Manuel Herdero, Madrid, Rialp, 1976.

MEYER, Jean, *Historia de los cristianos en América Latina, siglos XIX y XX*, México, Vuelta, 1989.

MIRANDA MARRÓN, Manuel, *Vida y escritos del héroe insurgente Licenciado Don Andrés Quintana Roo*, México, Secretaría de Fomento, 1910.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral,* México, UNAM, 1994.

MONTIEL Y DUARTE, Isidro Antonio, *Derecho público mexicano, Compilación que contiene: importantes documentos relativos á la independencia, la Constitución de Apatzingán, el Plan de Iguala, Tratados de Córdoba, la Acta de Independencia, cuestiones derecho público resueltas por la Soberana Junta Gubernativa, cuestiones constitucionales tratadas por el Primer Congreso Constituyente, la Acta Constitutiva de los Estados-Unidos Mexicanos, la Constitución de 1824, Las Leyes Constitucionales de 1836, Las Bases Orgánicas, la Acta de Reformas, La Constitución de 1857 y la discusión de esta Constitución,* México, Imprenta del Gobierno, 1871.

———, *Estudio sobre garantías individuales,* reedición facsimilar, México, Porrúa, 1972.

———, *Tratado de las leyes y su aplicación que con arreglo al Código Civil del Distrito federal y de la Baja-California compuso*, México, José María Sandoval, Impresor, 1877.

MORA, José María Luis, "Discurso sobre la necesidad de fijar el derecho de ciudadanía en la República, y hacerlo esencialmente afecto a la propiedad", *Obras sueltas*, México, Porrúa, 1963.

———, "Revista Política", *Obras Sueltas*, México, Porrúa, 1963.

———, *México y sus revoluciones,* México, Porrúa, 1995.

MURO OREJÓN, Antonio, *Estudio general del Nuevo Código de las Leyes de Indias*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1979.

———, *Lecciones de historia del derecho hispano-indiano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989.

NAVARRO, Bernabé, "Introducción*", Díaz de Gamarra y Dávalos, Benito. Elementos de filosofía moderna*, trad. de Bernabé Navarro, México, UNAM, 1963.

———, *Cultura mexicana moderna en el siglo XVII*, México, UNAM, 1983.

NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, México, UNAM, 1972.

———, *Francisco Severo Maldonado, el precursor*, México, UNAM, 1980.

———, "La Constitución de Apatzingán*", Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 3a. ed., México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, t. II, Historia Constitucional.

NORIEGA ELÍO, Cecilia, *El Constituyente de 1841*, México, UNAM, 1986.

NORIEGA, Cecilia y SALMERÓN, Alicia, *México: un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y perspectivas,* México, Poder Judicial de la Federación, 2009.

OCAMPO, Melchor, *Escritos políticos*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2009.

O'GORMAN, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, 10a. ed., México, Porrúa, 2007.

———, "¿Puede ser libre la Nueva España?", *Escritos inéditos de fray Servando Teresa de Mier*, México, El Colegio de México, 1944.

OLVEDA, Jaime, "Juan de Dios Cañedo, diplomático*", Aporte diplomático de Jalisco: Cañedo, Corona y Vadillo*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Gobierno del Estado de Jalisco, 1988.

ORESTES AGUILAR, Héctor, "Teología política", *Carl Schmitt, teólogo de la política*, trad. de Héctor Orestes Aguilar, México, FCE, 2001.

ORTEGA SOTO, Martha, "Juan de Dios Cañedo", *Cancilleres de México*, SER, 1992, vol. I (1821-1911).

PADUA, Marsilio de, *Defensor pacis*, trad. de Luis Martínez Gómez, Madrid, Tecnos, 2009.

PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, edición facsimilar tomada de la del Gobierno del estado de Tabasco (1980), México, INEHRM-UNAM, 2014, t. I.

PALTI, Elías, "Lucas Alamán y la involución política del pueblo", PANI, Erika (coord.), *Conservadurismo y derechos en la historia de México*, México, FCE, 2009, t. I.

PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo, "El pensamiento independentista de Melchor de Talamantes", *Anuario de Historia del Derecho*, núm. 21, 2009.

———, *El primer constitucionalista de México, Talamantes: ideología y proyecto para la América Septentrional*, México, Porrúa-Escuela Libre Derecho, 2010.

PANI, Erika (coord.), *Conservadurismo y derechos en la historia de México*, México, FCE, 2009.

PANTOJA MORÁN, David, *Bases del constitucionalismo mexicano. La Constitución de 1824 y la teoría constitucional,* México, FCE, 2017.

———, *El Supremo Poder Conservador. El diseño institucional en las primeras Constituciones mexicanas*, México, Colmex-Colmich, 2005.

PAUL, Jacques, *Historia intelectual del occidente medieval*, Madrid, Cátedra, 2004.

*Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, con el voto particular del Dr. Mier*, México, Imprenta Nacional del Supremo Gobierno, 1823.

POCOCK, John, *El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*, trad. de ¡Marta Vázquez Pimentel y Eloy García, Madrid, Tecnos, 2008.

RABASA MISHKIN, Emilio O., "Historia de las Constituciones mexicanas", *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, 1991.

———, *Evolución constitucional mexicana,* México, Porrúa, 2002.

RABASA, Emilio, *El artículo 14. Estudio constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa, 1955.

———, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México,* 10a. ed. con prólogo de Andrés Serra Rojas, México, Porrúa, 2011.

RAYÓN, Ignacio, "Manifiesto de Rayón ante la Declaración formal de la Independencia", *La Independencia según Rayón*, introducción, selección y complemento bibliográfico por Carlos Herrejón Peredo, México, SEP, 1985.

———, “Biografía”, *La Independencia según Ignacio Rayón,* introducción, selección y complemento bibliográfico por Carlos Herrejón Peredo, México, SEP, 1985.

Reale, Giovanni y Antiseri, Dario, *Historia del pensamiento filosófico y científico*, trad. de Juan Andrés Iglesias, Barcelona, Herder, 1988.

Remolina Roqueñí, Felipe, *La Constitución de Apatzingán. Estudio jurídico-histórico*, Morelia, Gobierno del estado de Michoacán, 1965.

Reyes Heroles, Jesús F., *El liberalismo mexicano*, México, FCE, 1994.

———, *“Los orígenes”*, *El liberalismo mexicano,* México, UNAM, 1957, t. I.

Rivadeneyra Barrientos, Antonio Joachin, *Manual compendio del Regio Patronato Indiano*, México, Porrúa, 1993.

Riva Palacio, Vicente, *México a través de los siglos*, México, Ballescá y Comp. Editores, 1884.

Rodríguez Gutiérrez, Francisco, *Miguel Ramos Arizpe: vida familiar, eclesiástica y política*, Saltillo, Gobierno del Estado de Coahuila, 2010.

Rodríguez O., Jaime E., “Las Cortes mexicanas y el Congreso Constituyente”, Guedea, Virginia [coord.], *La Independencia de México y el proceso autonomista novohispano 1808-1824*, México, UNAM-Instituto Mora, 2001.

Rodríguez, Ramón, *Derecho constitucional, escrito para servir de texto a los alumnos del Colegio Militar,* México, UNAM, 1978.

Romero del Valle, Emilia, “Fray Melchor de Talamantes, precursor y protomártir”, *Revista Mexicana*, México, núms. 41 y 43, 1961.

Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917,* edición original, Puebla, Gobierno del estado de Puebla, 1945.

Rubio Mañe, Jorge Ignacio, *Andrés Quintana Roo, Ilustre insurgente yucateco, 1787-1851*, México, Editorial Libros de México, 1987.

Ruiz, Eduardo, *Curso derecho constitucional y administrativo,* edición facsimilar, México, UNAM, 1978, tomada de la 2a. ed., México, 1902.

Salazar Andreu, Juan Pablo, *Obispos de Puebla de los Ángeles durante el período de los Borbones (1700-1821). Algunos aspectos políticos y jurídicos,* México, Porrúa, 2006.

Salmerón, Fernando, “Los filósofos mexicanos del siglo XX”, *Estudios de historia de la filosofía en México,* 4a. ed., México, UNAM, 1986.

San Agustín, *La Ciudad de Dios*, libro XI, trad. de Santos Santa Marta del Río, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 2007.

Sánchez Arcilla Bernal, José, *Historia del derecho, I, Instituciones políticas y administrativas,* Madrid, Dykinson, 1995.

SÁNCHEZ BELLA, Ismael, *Iglesia y Estado en la América española*, Pamplona, EUNSA, 1990.

SÁNCHEZ ORTIZ, Pablo, "Karl Joseph Anton Mittermaier", DOMINGO, Rafael (ed.) *Juristas universales. Juristas del s. XIX*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2004.

SANDOVAL PARDO, Fernando R., *Historia crítica del Estado mexicano. Análisis estructural y superestructural de los Estados azteca, novohispano e independiente (1325-1911),* México, Porrúa, 2001.

SANGUINETI, Juan José, *Augusto Comte. Curso de filosofía positiva*, Madrid, Editorial Magisterio Español, 1977.

SANTAMARÍA, Francisco J., *Diccionario de mejicanismo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1992.

SAYEG HELÚ, Jorge, *Introducción a la historia constitucional de México,* México, UNAM, 1978.

SCHMITT, Carl, "Teología política", *Carl Schmitt, Teólogo de la política*, trad. de Héctor Orestes Aguilar, México, FCE, 2001.

SERRA ROJAS, Andrés, *Lic. Francisco Primo de Verdad y Ramos, protomártir de la Independencia nacional, 1760-1808,* México, XXXIII H. Consejo Consultivo de la Ciudad de México, 1988.

SHINER, Larry, "The Meaning of Secularization", *International Yearbook for the Sociology of the Religion*, III, 1967.

SILVA ANDRACA, Héctor, "Primer diputado de la nación mexicana", *Memoria del Symposium Nacional de Historia sobre el Primer Congreso de Anáhuac*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1964.

SKINNER, Quentin, *Los fundamentos del pensamiento político moderno,* t. I, *El Renacimiento*, trad. de Juan José Utrilla, México, FCE, 1986.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, "La reforma al artículo cuarenta constitucional de 2012", *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, en prensa.

———, "Un antecedente del control de constitucionalidad: el Consejo de Estado de 1822", *Revista Iberoamericana derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 18, julio-diciembre de 2012.

———, *Los bienes eclesiásticos en la historia constitucional de México*, México, UNAM, 2000.

——— (presentador), *Los debates parlamentarios en torno al Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824,*

México, Consejo Editorial H. Cámara de Diputados LXII Legislatura, Cámara de Diputados, 2014.

———, *El pensamiento constitucional en la Independencia*, México, Porrúa-UNAM, 2012.

———, *El Poder Judicial Federal en el siglo XIX (notas para su estudio),* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

———, *Historia del derecho mexicano*, 15a. ed., 4a, México, Porrúa, 2016.

———, *Sobre el origen de las declaraciones derechos humanos*, México, UNAM-CNDH, 2009.

———, *Y fuimos una federación. Los primeros avatares constitucionales de México, 1821-1824*, México, Porrúa, 2012.

———, *Y los conservadores tomaron el poder y cambiaron la Constitución (1836-1846),* México, Porrúa, 2014.

———, "El derecho en el gobierno conservador 1858-1860", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, UNAM, 1991.

———, "El derecho en la dictadura de 1853-1855", *Medio siglo de la Revista de la Facultad Derecho de México*, México, UNAM, 1991.

———, "La cuestión religiosa en los primeros constituyentes mexicanos", SARANYANA, Josep-Ignasi y AMORES CARREDANO, Juan Bosco (eds.), *Política y religión en la independencia de la América hispana*, Madrid, BAC-Universidad de Navarra, 2011.

———, "Surgimiento del derecho eclesiástico mexicano", *Anuario Derecho Eclesiástico del Estado*, Madrid, Editoriales Derecho Reunidas-Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, vol. VIII, 1992.

——— y GUERRERO, Omar, *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, UNAM, 1997

——— y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Faustino José, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, México, Porrúa, 2010.

——— y CRUZ BARNEY, Oscar (coords.), *Los arreglos del presidente Portes Gil con la jerarquía católica y el fin de la guerra cristera. Aspectos jurídicos e históricos*, México, UNAM, 2015.

———, ISLAS COLÍN, Alfredo y LÉZÉ, Florence, *Locuciones latinas jurídicas*, 2a. ed., México, Porrúa-Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2013.

SORDO CEDEÑO, Reynaldo, *El Congreso en la primera República centralista*, México, El Colegio de México-ITAM, 1993.

SOSA, Francisco, *Biografías de mexicanos distinguidos*, México, Secretaría de Fomento, 1884.

SOTO, Reynaldo, *El Congreso en la primera República centralista*, México, El Colegio de México-ITAM, 1993.

TANCK DE ESTRADA, Dorothy, "Ilustración, educación e identidad nacionalista", VÁZQUEZ, Josefina Zoraida (coord.), *Gran historia de México ilustrada*, vol. III: *El nacimiento de México, 1750-1856*, México, Planeta DeAgostini-INAH-Conaculta, 2002.

TAYLOR, Charles, *A Secular Age*, Boston, Belknap Press of Harvard University Press, 2007.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-2002*, 23a. ed., México, Porrúa, 2002.

———, *Ideario político*, prólogo, notas y cronología de Edmundo O'Gorman, Barcelona, Lumen, 1978.

———, *Memoria político instructiva enviada desde Filadelfia en agosto de 1821 a los jefes independientes de Anáhuac*, Filadelfia, J. F. Hurtel,1821.

———, *Obras completas, vol. I: El heterodoxo guadalupano*, México, UNAM, 1981.

——— y otros, *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, con el voto particular del Dr. Mier*, México, Imprenta Nacional del Supremo Gobierno, 1823.

TERESA DE MIER, fray Servando, *Historia de la Revolución de la Nueva España antiguamente Anáhuac*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922.

———, *Escritos inéditos,* México, El Colegio de México, 1944.

———, *Primera parte (1521-1820)*, 2a. ed., México, UNAM, 1978.

TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América,* 2a. ed., prefacio, notas y bibliografía de J. P. Mayer, introd. de Enrique González Pedrero, trad. de Luis R., Cuéllar, México, FCE, 1963.

TORNER, R., Florentino, *Resumen integral de México a través de los siglos*, México, Compañía General de Ediciones, 1968.

TORRE DEL VILLAR, Ernesto de la, "El Acta de Independencia", *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano,* 2a. ed., México, UNAM, 1978.

———, "El Decreto Constitucional de Apatzingán y sus fuentes legales", *Boletín Mexicano derecho Comparado*, México, nueva serie, año X, núm. 28-29, enero-agosto de 1977.

———, *Estudios de historia jurídica*, México, UNAM, 1994.

———, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, 2a. ed., México, UNAM, 1978.

——— y GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano,* México, UNAM, 1976.

TRUEBA LARA, José Luis, *Masones en México. Historia del poder oculto*, México, Punto de Lectura, 2012.

ULLMAN, Walter, *A Short History of the Papacy in the Middle Ages*, Londres, Routledge, 1972.

URBINA, Luis G., y ENRÍQUEZ HUREÑA, Pedro, *Antología del centenario. Estudio documentado de la literatura mexicana durante el primer siglo de independencia, 1800-1821*, vol. I, México, UNAM, 1985.

VALADÉS, José C., *Alamán: estadista e historiador*, México, UNAM, 1977.

———, *Historia general de la Revolución mexicana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2013.

———, *La Revolución y los revolucionarios,* t. III, México, INEHRM, 2010.

———, *Melchor Ocampo, reformador de México*, México, Cámara de Diputados, 1972.

VALDÉS, Alejandro, *Manifiesto a la nación Española, sobre la representación de las provincias de ultramar en las próximas Cortes, por el Lic, Juan de Dios Cañedo, diputado suplente por la Nueva España,* Madrid, Imprenta de Vega y Compañía, 1820.

VALJAVEC, Fritz, *Historia de la Ilustración en Occidente*, trad. de Jesús Antonio Collado, Madrid, Rialp, 1964.

VÁZQUEZ SEMADENI, María Eugenia, *La formación de una cultura política republicana, El debate público sobre la masonería*, *México, 1821-1830*, México, UNAM-El Colegio de Michoacán, 2010.

VÁZQUEZ, Josefina (coord.), *Establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, México, El Colegio de México, 2003.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida y HERNÁNDEZ, Héctor C., *Diario Histórico de México 1822-1847*, edición electrónica, México, 2003.

VILLORO, Luis, *El proceso ideológico de la Revolución de independencia*, 4a. ed., México, UNAM, 1984

VOEGLIN, Eric, *La nueva ciencia política. Una introducción*, Buenos Aires, Katz, 2006.

WEBER, Max, *Economía y sociedad*, trad. de José Medina Echavarría *et al.*, t. II, México, FCE, 1944.

WENCESLAO BARQUERA, Juan María, *Lecciones de política y derecho público para instrucción del pueblo mexicano,* México, UNAM, 1991.

WOBESER, Gisela von, "La consolidación de vales reales como factor determinante de la lucha de Independencia en México, 1804-1808", *Historia Mexicana*, vol. 56, núm. 2, octubre-diciembre de 2006.

ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857. Estracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época*, edición facsimilar tomada de la de 1857, México, Cámara de Diputados, 1990.

ZAVALA, Lorenzo de, *Albores de la República*, México, Empresas Editoriales, 1949.

ZEA, Leopoldo, "El positivismo", *Estudios de historia de la filosofía en México*, México, UNAM, 1985.

——— *El positivismo en México: nacimiento, apogeo y decadencia*, México, FCE, 1990.

ZEVADA, Ricardo J., *Ponciano Arriaga*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1968.

*Una historia constitucional de México*, tomo II, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 23 de julio de 2019 en los talleres de Ultradigital Press, S. A. de C. V., Centeno 195, colonia Valle del Sur, Iztapalapa, 09819 Ciudad de México, tel. 5445 0470. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *holand book* 70 x 95 de 55 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 100 ejemplares (impresión digital).

El presente libro es el producto de ocho años de trabajo de investigación del doctor José Luis Soberanes Fernández en el campo de la historia del derecho, el cual se fue manifestando en diversos libros y artículos publicados en revistas especializadas; ahora se hace un solo *corpus* con todo ese material, homogeneizándolo y dándole coherencia; además se agrega una bibliografía especializada.

El autor está consciente de la gran cantidad de trabajos de historia constitucional de México que se han publicado en nuestra patria y en el extranjero; sin embargo, está convencido de que esta obra aporta una nueva visión, más completa e integradora, de estos saberes, desde la perspectiva de la historia del derecho.

De igual manera, no tiene la pretensión de haber escrito la última palabra sobre el particular, sino sólo un eslabón más, siendo su ferviente deseo que vengan otros trabajos sobre esta misma temática y que este libro pueda contribuir a ello.




www.juridicas.unam.mx




ISBN 978-607-30-1972-9
Tomo II


ISBN 978-607-30-1970-5
Obra completa